

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA
SINCÉRITÉ
ET DU
SECRET DU VOTE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Caen

Le mercredi 16 janvier 1907, à 3 heures 1/2 de l'après-midi.

PAR

Robert ANNÉE

Avocat à la Cour d'appel

CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN

13, rue Écuyère, 13

1907

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA

SINCÉRITÉ

ET DU

SECRET DU VOTE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

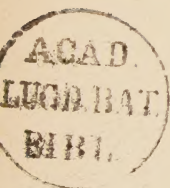
Soutenue devant la Faculté de Droit de Caen

Le mercredi 16 janvier 1907, à 3 heures 1/2 de l'après-midi.

PAR

Robert ANNÉE

Avocat à la Cour d'appel



CAEN

IMPRIMERIE CHARLES VALIN
13, rue Écuyère, 13

—
1907

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT

Année scolaire 1906-1907

DOYEN :

M. Edmond VILLEY (*, I. ☉), membre de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

PROFESSEURS :

MM. DANJON (I. ☉), assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé du cours de *Droit maritime*.

Edmond VILLEY (*, I. ☉), professeur d'*Economie politique*, chargé du cours de *Législation financière*.

GUILLOUARD (*, I. ☉, C. ✚, G. O. ✚, C. I. C. ✚, O. ✚, L. ✚), professeur de *Droit civil*, correspondant de l'Institut.

LEBRET (I. ☉), professeur de *Droit civil*, ancien Ministre de la Justice, chargé du cours de *Notariat et Enregistrement*.

CABOUAT (I. ☉), professeur de *Droit international public et privé*, chargé du cours de *Législation industrielle*.

BIVILLE (I. ☉), professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours d'*Eléments de Droit civil*.

MM. DEBRAY (A. ) , professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours d'*Histoire du Droit français*.

LE FUR (A. ) , professeur de *Droit administratif* et chargé du cours d'*Eléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL () , professeur de *Droit romain* et chargé du cours de *Pandectes* et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

DEGOIS () , professeur de *Droit criminel*, chargé d'un cours de *Droit civil approfondi et comparé*.

GÉNESTAL, professeur d'*Histoire du Droit français* et chargé du cours d'*Histoire du Droit public français*.

ALLIX, professeur d'*Économie politique* et d'*Histoire des doctrines économiques*.

NÉZARD, docteur en droit, chargé du cours de *Principes de Droit public*, de *Droit administratif* et d'*Eléments de Droit public et administratif*. (Capacité.)

SECRÉTAIRE :

M. GALLOU (I. ) , secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

JURY D'EXAMEN

MM. LE FÜR. *professeur*, PRÉSIDENT.

VILLEY, *professeur*.

ALLIX. *professeur*.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

MONTESQUIEU. — *Esprit des lois.*

BLUNTSCHLI. — *La Politique.*

STUART MILL. — *Le Régime représentatif.*

LEFÉVRE-PONTALIS. — *Les élections en France et en Angleterre.*

HOUEL. — *Constitution sociale.*

PIERRE. — *Traité de droit politique électoral et parlementaire.*

VILLEY. — *Législation électorale comparée.*

BEQUET. — *Répertoire de droit administratif.*

DUCROCQ. — *Cours de droit administratif.*

DARESTE. — *Les constitutions modernes.*

DUGUIT et MONNIER. — *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789.*

Jules FERRY. — *La lutte électorale en 1863.*

ANTHIER. — *Elections politiques.*

DUCHAINE. — *Questions électorales.*

OSTROGORKI. — *La démocratie et l'organisation des partis politiques.*

MAY. — *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre.*

MACAULAY. — *Histoire de l'Angleterre.*

FRANQUEVILLE. — *Le gouvernement et le Parlement britannique.*

HANSARD'S *parliamentary debates*, 14 mars 1872 et jours suivants.

JEANNET. — *Les Etats-Unis contemporains.*

JAMES BRYCE. — *La République américaine.*

DE LAVELLYE. — *Le gouvernement dans la démocratie.*

LEFÈVRE-PONTALIS. — *Les élections en Europe.*

ETIENNE FLANDIN. — *Institutions politiques de l'Europe contemporaine.*

MME ADAM. — *La patrie hongroise.*

VERGER. — *Etude sur le Danemark.*

DEPLOIGE. — *Le referendum en Suisse.*

LEBON. — *Etudes sur l'Allemagne politique.*

Stenographische Berichte, 10^e volume, pages 8.908 et suivantes, séances du Reichstag.

BENTAM. — *Réforme parlementaire.*

CH. BENOIST. — *La crise de l'Etat moderne. — Législations étrangères qui contiennent quelque chose de la représentation réelle du pays.*

Journal officiel.

DEMOMBYNES. — *Les constitutions modernes.*

BROUGHAM. — *Les cabines d'isolement devant l'expérience.*

F. MERCIER. — *Résultat d'une enquête sur le système électoral des divers cantons suisses.*

PINETTI. — *Histoire électorale de l'Italie.*

LEFÈVRE-PONTALIS. — *Les élections au Reichstag.*

ERMA. — *Des dangers du vote public. —*

RECHINCOURT. — *La loi électorale roumaine.*

WIEMANN. — *Les lois électorales en Bavière et en Bade.*
Circulaires des Ministres de l'Intérieur.

Annuaire de législation étrangère et de législation électorale comparée.

Revue des Deux-Mondes.

Revue (ancienne *Revue des Revues*).

Recueils de Dalloz et Sirey.

Pacinomie belge.

Maurice BLOCK. — *Petit dictionnaire politique et social.*

Rapports Ch. Benoist, Ruau et Lintilhac.

Journaux : l'*Humanité*, le *Vorwaerts*, le *Standard*, le *Times*, le *Wienertagblatt*, etc.

Léon LEYS. — *Le secret du vote.* — Discours de Rodolphe Daresté à la Société de législation comparée.



INTRODUCTION

L'élection est l'élément essentiel et fondamental de la vie politique moderne. C'est, en effet, par le vote que le peuple exerce sa souveraineté en choisissant les mandataires investis du pouvoir de commander et d'administrer le pays, et il semble, après les nombreuses luttes et révolutions que l'histoire nous révèle, qu'on soit arrivé, à peu près partout, au suffrage universel. Toutes les autorités en relèvent directement ou indirectement : c'est le suffrage direct qui nomme les députés, les conseillers généraux et d'arrondissement, les conseillers municipaux ; là où l'ancien état de choses n'a pas maintenu comme membres du Sénat les privilégiés de la naissance ou de la fortune, l'élection est faite par un collège spécial, qui relève directement lui-même du suffrage populaire. Dans les démocraties, où le Président de la République est le chef du pouvoir exécutif, et de qui dépend toute la hiérarchie administrative et judiciaire, il est nommé tantôt par le suffrage universel direct (Brésil, Equateur), tantôt par des électeurs délégués (Etats-Unis), tantôt par le pouvoir législatif (France, Suisse, Uruguay, Haïti).

Mais partout, en bas comme en haut, la souveraineté réside dans le peuple, et elle s'exerce par le moyen de suffrages : chaque vote apparaît comme une manifestation de la vie nationale. Donc, si l'élection, qui n'est que l'ensemble des opérations auxquelles donne lieu le vote, est influencée, c'est la souveraineté elle-même qui est atteinte. Cela constitue un crime de lèse-majesté, et voilà un premier motif de veiller à la sincérité du vote.

Il est un autre motif, puisé dans les conséquences mêmes du vote : c'est la prédominance du rôle joué dans l'Etat par les autorités, qui sont issues des élections. Toute élection, en effet, est la source d'un pouvoir qui, selon qu'il s'exerce avec sagesse ou imprévoyance, a pour le pays des effets bienfaisants ou néfastes.

Les opérations électorales sont une consultation sur le choix de ceux qui paraissent à leurs concitoyens les plus aptes et les plus capables à bien gérer les affaires publiques. La désignation des candidats doit donc, pour ne pas présenter d'inconvénients, résulter d'un vote éclairé et indépendant.

On conçoit donc la nécessité de donner une protection suffisante aux élections.

LIVRE I

Du vote public ou du vote secret

Avant de rechercher les moyens les plus pratiques et les plus sûrs de garantir aux électeurs le secret de leurs votes, il importe de discuter la valeur même du principe : « Le vote doit-il être public ou être secret ? »

Cette question a, de tout temps, plus ou moins passionné le législateur.

Déjà, au XVIII^e siècle, Montesquieu¹ considérait que les votes doivent être publics. C'était là une opinion émise dans l'antiquité par Cicéron, qui prétendait que le secret du vote avait été une des grandes causes de la chute de la république romaine : « Sans doute, dit Montesquieu, lorsque le peuple donne les suffrages, ils doivent être publics, et ceci doit être regardé comme une loi fondamentale de la démocratie². Il faut que le

1. MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, livre II, ch. II.

2. C'est là une considération rétrospective, mais bien utopique en regard de nos vastes démocraties modernes.

petit peuple soit éclairé par les principaux et contenu par la gravité de certains personnages. Dans la république romaine, en rendant les suffrages secrets, on détruisit tout. » Le secret du vote, en un mot, sacrifie à une liberté inutile les intérêts essentiels de la démocratie, pour Montesquieu.

Cette opinion a été reprise par Stuart Mill¹, qui s'est fait le véritable champion du scrutin public.

Stuart Mill, conjointement avec Bluntschli², et contrairement à Jean-Jacques Rousseau, soutient que voter n'est pas un droit naturel³; « que rien ne peut ôter aux citoyens (Contrat social, livre IV, ch. 1^{er}), mais que c'est une charge, un véritable mandat », selon le mot de lord Palmerston, dont l'individu doit compte à la collectivité. Celle-ci contrôle de ses propres yeux si l'électeur, s'inspirant du véritable esprit de l'institution, au lieu d'être perverti par elle, « vote suivant son opinion la plus consciencieuse et la plus éclairée du bien public ».

Il pense que le secret du vote est justifiable dans un grand nombre de cas, nécessaire parfois, et que « ce n'est pas poltronnerie que de chercher à se garantir de maux qu'on peut honnêtement éviter ». Mais il soutient que, dans les élections

1. STUART-MILL, *Gouvernement représentatif*, ch. x, De la manière de voter.

2. Bluntschli, *La politique*, Paris, Guillaumin, 1879, page 275.

3. Contrat social, livre IV, Ch. 1^{er}.

politiques, ces cas sont l'exception, et non la règle. L'électeur doit considérer l'intérêt général avant son intérêt particulier ; il doit voter suivant son jugement le plus éclairé, « exactement comme il serait obligé de le faire, s'il était le seul votant et que l'élection dépendit de lui seul ».

Stuart Mill estime que le plus grand danger vient du dedans, non du dehors, du for intérieur de l'électeur, non des pressions qui peuvent s'exercer sur lui, et que, par la faute du secret du vote, au lieu de voter avec le désintéressement d'un juré, l'électeur obéira aux suggestions de son égoïsme, de ses intérêts sinistres, comme il dit avec Bentham.

Depuis Stuart Mill, la publicité des scrutins a encore trouvé un certain nombre d'adhérents.

D'après Lefèvre-Pontalis¹, le scrutin secret ne répond pas aux vœux de ses admirateurs. Tout d'abord, il ne décourage pas la corruption ; les électeurs qui se laissent corrompre, pour gagner de l'argent, prennent eux-mêmes toutes les précautions désirables pour ne laisser aucun doute au candidat qui les a engagés ; ils s'empressent de lui donner toutes les garanties possibles.

Le secret n'est pas davantage un moyen de défense contre l'intimidation. « Il ne peut servir, dit-il, que le petit nombre de ceux qui peuvent craindre de s'exposer par leurs votes à être

¹ 1. LEFÈVRE-PONTALIS; *Les élections en France et en Angleterre*, page 365, Paris, Calman-Lévy, 1885.

inquiétés ou opprimés par les électeurs dont ils dépendent ; mais ceux-là ont pour les protéger un instrument de défense plus sûr et plus efficace que le scrutin secret : la liberté de la presse, qui sert d'écho à toute plainte, et qui rend en quelque sorte commune à tous l'injustice faite à un seul. » Et Lefèvre-Pontalis nous énumère les manœuvres dolosives qui accompagnent dans l'Etat de New-York les opérations électorales, bien que la législation de l'Etat prescrive le secret.

Le vote public, au contraire, a, selon lui, d'immenses avantages. Il met obstacle aux défaillances qui n'osent s'avouer au grand jour, tandis que le scrutin secret sacrifie trop souvent les opinions politiques aux intérêts de l'égoïsme. Il permet de contrôler les suffrages achetés ou obtenus avec violence ; il resserre les liens qui rattachent les élus aux électeurs ; il met les opérations électorales à l'abri de toute défiance. Au contraire, avec le vote secret, on ne respecte pas toujours les urnes électorales ; les élus ignorent les noms de leurs amis et il est très difficile, au cas où l'élection est attaquée, de rechercher les votes qui auraient été donnés illégalement ou abusivement au candidat.

Lefèvre-Pontalis enfin conclut en faveur du scrutin public, tout en ne niant pas, à l'instar de Stuart Mill, que, dans certains pays, il puisse être un instrument très dangereux de parti ou un moyen tyrannique de gouvernement.

C'est encore l'opinion émise par Houzel ¹, qui, dans « la Constitution sociale », s'exprime ainsi à l'égard du secret du vote : « Aucune loi n'est plus favorable à la corruption, à l'intrigue, que celle qui appelle les ténèbres sur les opérations électorales et jette le voile du secret sur les menées honteuses du corrompu et des corrupteurs ¹. »

Mais, malgré les raisons invoquées par ces partisans résolus de la publicité, le scrutin secret gagne chaque jour du terrain. Il n'y a actuellement que la Prusse, la Hongrie, quelques Etats de la Suisse et de l'Allemagne, à avoir conservé le vote public.

C'est qu'en effet, on a pensé, à bon droit, que le secret du vote est une des conditions essentielles de sa validité. Ce principe se lie étroitement à celui de la liberté de l'électeur et se rapporte aussi directement à la sincérité de l'élection. « Il n'y a, dit M. Pierre, pas de pays libre, pas d'assemblée indépendante, si l'origine des bulletins de vote, qui sont jetés dans les urnes, peut être connue soit des autorités constituées, soit des candidats, soit des comités ². »

L'électeur n'est pas libre si l'expression de sa volonté ne reste pas chose absolument personnelle et cachée pour tous. Le vote secret est une protection pour ceux qui sont placés entre

1. HOUZEL, *Constitution sociale*, 2^e partie, livre III, chapitre II.

2. PIERRE, *Traité de droit politique et parlementaire*, n° 242.

le devoir et l'intérêt ; c'est la sauvegarde de la conscience de l'électeur, surtout dans un pays de fonctionnarisme comme le nôtre ; c'est une garantie de la sincérité des opérations électorales. Et ce n'est pas seulement l'indépendance des votants qui serait menacée, si le scrutin était public, mais souvent aussi leur situation et leur propre sécurité qui pourraient l'être.

Dans une démocratie où la liberté et l'égalité des droits ne correspondent pas à une entière égalité des conditions sociales, l'exercice des droits politiques dont jouit virtuellement chaque citoyen peut être faussé, entravé et même annulé, selon que ce citoyen est ou n'est pas placé sous la subordination d'un autre citoyen, intéressé à lui dicter son vote. Les classes sociales existantes, avec des intérêts qui sont malheureusement trop souvent antagonistes, font de la liberté politique et de la sincérité des opérations électorales un idéal de souveraineté nationale inaccessible. La logique abstraite dit que chaque individu constituant une unité consciente parmi les cellules autonomes dont l'addition forme, comme somme, l'organisme collectif qui s'appelle la société, il est indispensable que chacune des individualités dont se compose la souveraineté nationale ait la faculté incontestée de choisir à son gré celui par lequel elle veut faire exprimer ses desiderata. Mais la réalité nous apprend que parfois les droits abstraits de l'homme et du citoyen se heurtent à la subordination d'une

classe à l'autre. Il devient donc nécessaire, si l'on veut assurer la liberté du vote, de le protéger par le secret du bulletin anonyme déposé dans l'urne.

Le secret du vote est bien la condition première de toute liberté électorale positive. Et, partant, la sincérité des opérations électorales repose sur le secret du vote, qui seul assure la sécurité de l'immense majorité des électeurs.

Stuart Mill, en préconisant le scrutin public a perdu de vue les nécessités pratiques. Ce grand penseur, outre la dépendance politique, toujours redoutable dans un pays de fonctionnaires, n'a pas vu non plus qu'à côté de cette dépendance politique existe la dépendance sociale. « En France, dit M. Villey, il y a dans l'industrie trois millions d'ouvriers contre un million de patrons. Peut-on soutenir que ces trois millions d'électeurs sont absolument libres avec le scrutin public¹ ? » La classe privilégiée, qui tient l'autre à sa discrétion dans le champ de la vie économique ne voit sa tutelle mise en échec, sa souveraineté de fait méconnue, et même quelquefois vaincue, par la classe subordonnée, dans le choix des représentants, que si les membres de cette dernière peuvent échapper, par le secret du vote, aux sanctions dont les privilégiés disposent pour punir l'atteinte portée à ses intérêts.

Chaque fois qu'un gouvernement a voulu

1. VILLEY, *Législation électorale comparée des divers pays de l'Europe*, page 232.

s'assurer par la force une majorité dans les élections, il a substitué le vote public au scrutin secret. Ainsi ont fait les oligarchies qui ont prémédité la domestication du suffrage populaire. Nous trouvons là-dessus Robespierre d'accord avec le duc Decazes, l'un proclamant en 1793, avec la sanction d'un arrêté de la commune de Paris, « que la publicité est la sauvegarde du peuple » ; l'autre écrivant en 1820, sans réussir d'ailleurs à faire passer le principe dans la loi, grâce aux critiques acérées de Benjamin Constant : « Que le vote secret c'est l'hypocrisie de la politique¹. »

Stuart Mill dit encore que le secret inspirera à l'électeur l'idée que le vote a lieu dans son intérêt particulier. Nous n'en croyons rien, et nous pensons, au contraire, avec M. Villey, que « la servitude qui résulterait de la publicité serait beaucoup plus propre à abaisser les caractères² ».

En définitive, le vote secret assure l'indépendance du votant ; il est un moyen de défense contre l'intimidation. Avec lui, les électeurs qui sont en quelque sorte dans la dépendance privée vis-à-vis d'autres électeurs, restent maîtres d'exercer leurs droits suivant leurs préférences. Mieux que le scrutin public, il est un remède sérieux contre la corruption électorale. Nous le verrons, du reste, par l'exemple de l'Angleterre, où, depuis l'introduction du secret du vote,

1. Rapport Lintilhac, année 1905, Sénat, n° 62, page 4.

2. VILLEY, Ouvrage cité, page 230.

en 1872, les votes achetés et les abus d'influence ont beaucoup disparu. Enfin, le vote secret a l'immense avantage de diminuer l'agitation électorale. Quand le scrutin public existe, chaque député groupe derrière lui un petit corps d'armée bien uni et bien discipliné, auquel il réserve toutes ses faveurs, et, la majorité du temps, il exclut d'une façon impitoyable tous ceux qu'il sait être ses adversaires.

Au surplus, l'opinion quasi universelle est contraire à l'avis de Stuart Mill. Il nous suffira de constater que ses idées n'ont pu résister à l'épreuve de la pratique, et qu'elles ont reçu partout, et même dans son propre pays, le démenti des faits. Partout où le suffrage s'est élargi, on a senti la nécessité du secret. On a jugé, si on voulait que les élections soient l'expression de l'opinion politique, qu'il fallait protéger les électeurs contre les influences illégitimes du pouvoir ou de la fortune.

Et voilà pourquoi, considérant l'état actuel de nos luttes électorales, nous nous déclarons ici fermement hostiles à la publicité du vote.

En France, le secret est depuis longtemps en vigueur, et, sauf pour quelques plébiscites, le vote n'a jamais été public. A la suite de l'introduction du suffrage universel, en 1848, le législateur français a senti le besoin de refondre nos lois électorales : de là date le décret réglementaire du 2 février 1852. Ce sont les dispositions de ce décret dont nous allons maintenant entreprendre

l'étude. Pour assurer complètement l'indépendance du votant, il fallait une législation prévoyante et une répression sévère. Nous verrons si le décret de 1852 répond à ces deux conditions primordiales.



LIVRE II

Des mesures édictées par la loi française, pour assurer
le secret du vote

Le décret de 1852 renferme un bon nombre de dispositions pour garantir, aussi complètement que possible, le secret du vote. Chacune de ces prescriptions fera l'objet d'un chapitre spécial ¹.

1. Pour toute ce second livre, voir : BÉQUET, *Répertoire de droit administratif*, spécialement n^{os} 477 à 505, tomes XIV et XV; — Th. DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, Paris, Fontemoing, 1898, tome III; — PIERRE, *Ouvrage déjà cité*; — HAURIOU, *Cours de droit administratif*.

CHAPITRE I^{er}

DE LA PRÉPARATION ET DE LA DISTRIBUTION DES BULLETINS DE VOTE

Les articles 21 et 22 du décret de 1852 contiennent des règles relatives à la distribution et à la préparation des bulletins de vote.

En vertu de l'article 21, chaque électeur doit préparer son bulletin en dehors de la salle. Le secret du vote n'interdit pas à un illettré de faire écrire son bulletin par une autre personne, mais à condition toutefois que ce soit en dehors de la salle où les opérations électorales ont lieu. Des pénalités sont édictées contre tout individu qui inscrit sur le bulletin un nom autre que celui qui lui est indiqué. Et l'article 36 punit ce délit d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 500 à 1.000 fr.¹

1. Cette disposition se retrouve en Hongrie et en Angleterre.

Le Code pénal Hongrois (article 181) stipule que la personne qui aura changé sciemment le nom du candidat sera punie de cinq ans de réclusion au maximum, si elle exerce des fonctions dans l'assemblée électorale ; sinon, la peine est réduite à un an de prison au maximum.

De même, la loi anglaise du 18 juillet 1872 déclare passible d'un emprisonnement de deux ans au maximum, avec ou sans travail pénible, le citoyen qui s'est rendu coupable d'un semblable délit, à condition qu'il occupe un poste dans la salle de vote, sans quoi

L'article 22 est relatif à la distribution des bulletins de vote. En principe, la distribution est libre et affranchie de toute formalité de déclaration.

La loi cependant a établi une restriction à la liberté absolue de distribution d'écrits électoraux : la distribution est interdite à tout agent de l'autorité publique ou municipale. Cela résulte de l'article 3 de la loi organique du 30 novembre 1875, alinéas 3 et 4. Et l'article 22 du décret de 1852 en fait un délit.

La loi de 1875 ne visant que les élections pour la Chambre des députés et le Sénat, on s'est demandé si on pouvait étendre les dispositions de ce texte à toutes les élections. La question a été vivement discutée pour les élections municipales ; mais, depuis la loi du 5 avril 1884, le doute n'est plus possible. L'article 14 décide, en effet, dans son dernier alinéa, que, « sont également applicables aux élections municipales les §§ 3 et 4 de la loi organique du 30 novembre 1875 ». Mais la question reste pendante pour les élections départementales. Les lois du 22 juin 1833 sur les conseils d'arrondissement et du

l'individu est puni au maximum de six mois de prison avec ou sans travail pénible.

Ainsi, les lois hongroise et anglaise punissent plus sévèrement les personnes occupant un rang dans l'assemblée électorale. C'est là une mesure que nous verrions avec plaisir introduire chez nous. Ces individus en effet sont, par les fonctions mêmes dont ils sont investis, chargés plus spécialement de la surveillance des opérations électorales, et l'on comprend fort bien la sévérité de la loi qui les frappe.

10 août 1871 sur les conseils généraux ne prévoient pas la question. Doit-on donc, pour ces dernières, faire une exception ? Nous ne le croyons pas : il s'agit là d'une mesure d'ordre public, qui a pour unique but d'assurer la sincérité du vote. D'ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'Etat a toujours considéré que la loi de 1875 s'étendait à toutes les élections¹.

Mais que doit-on entendre par l'expression : « Tout agent de l'autorité publique ou municipale » ? On comprend, sous cette dénomination, les personnes qui ont le caractère d'agent, et non pas seulement de simple fonctionnaire administratif. Les maires ont toujours le droit de distribuer leurs bulletins, ainsi que ceux de leur liste, à condition que ce fait ne puisse avoir de l'influence sur le résultat définitif, en portant atteinte à l'indépendance des électeurs².

La loi de 1875 ne parle que de la distribution ; la loi du 29 juillet 1881 (articles 16 et 17) consacre la liberté complète de l'affichage. Il est donc évident que les maires restent libres de placarder eux-mêmes les affiches des candidats.

Il résulte, du reste, d'un rapport présenté à l'Assemblée nationale, le 28 avril 1873, « que le conseiller municipal conserve toute son action électorale, pourvu qu'il se renferme dans les limites tracées par la loi ».

1. AUNOIX, 28 novembre 1884.

Saint-Cyr-lès-Champagne, 11 novembre 1881.

2. Gravelle Sainte-Honorine, C. d'Etat, 2 juillet 1887.

Quant aux secrétaires de mairie, ils ont toujours été considérés comme les agents électoraux les plus actifs et les plus zélés de la commune et la distribution des bulletins leur est interdite ¹.

Il est défendu de distribuer des bulletins dans la salle de vote ; mais la distribution est toujours libre aux alentours. Toutefois, le Conseil d'Etat ² a jugé que la distribution dans la salle, pour devenir une cause d'annulation de l'élection, devait avoir de l'influence sur la sincérité du scrutin. De même, la jurisprudence administrative est constante pour annuler les élections où les distributeurs de certains candidats sont favorisés.

Pendant longtemps, on s'est demandé si les fonctionnaires avaient le droit de placarder les affiches des candidats ; on pouvait voir là un moyen d'influencer l'électeur, mais le Ministre de l'Intérieur a proclamé ce droit pour tous les agents administratifs.

1. Cassation, 25 janvier 1889.

2. C. d'Etat, él. de Dives, 4 juin 1885.

CHAPITRE II

COULEUR ET ÉPAISSEUR DES BULLETINS DE VOTE

L'article 21 du décret de 1852 stipule que le papier des bulletins doit être blanc. On peut déduire de là que, si un électeur remet au président du bureau un bulletin de couleur, celui-ci est en droit de le refuser. Bien entendu, l'électeur peut sortir immédiatement de la salle pour en écrire ou en faire écrire un autre sur papier blanc. On a jugé avec raison que les bulletins de couleur étaient trop facilement reconnaissables au moment du dépouillement. Si le papier, tout en demeurant blanc, était légèrement nuancé, il devrait également être accepté.

Une question, qui a été plusieurs fois agitée devant les Chambres est celle de savoir où commence et où finit la couleur blanche.

Dans la séance du 16 février 1882 ¹, M. Caurant s'exprimait ainsi : « Votre bureau croit devoir signaler une infraction à l'article 21 du décret de 1852. Tous les bulletins imprimés au nom de M. Amagnat sont fortement teintés d'un gris ardoisé. Votre dixième bureau ne veut pas

1. *Journal officiel*, 16 février 1882.

que son silence puisse créer un précédent en faveur des bulletins de vote de couleur. Mais M. Amagnat ayant obtenu 3.067 voix de majorité, votre bureau vous propose de valider l'élection. »

Dans la séance du 27 juillet de la même année¹, M. Beauquier tenait à son tour le langage suivant : « Les bulletins de M. Gambon sont imprimés sur du papier journal. Ils ne sont pas d'une blancheur éclatante, mais leur papier est incontestablement blanc. La loi n'a pas institué un type de blancheur légale auquel le candidat est tenu de se conformer. Elle emploie le qualificatif blanc dans le sens le plus large. Jamais personne n'a soutenu que le papier de journal n'était pas du papier blanc. Si un candidat imprimait une affiche sur du papier de journal, il serait à peu près certain d'être poursuivi, pour avoir usé de la couleur réservée aux actes de l'autorité. C'est pour quoi nous sommes d'avis qu'il y a lieu de passer outre aux protestations. »

Sans doute, il est impossible d'exiger une couleur blanche absolument pure et uniforme, et un papier d'un type uniforme. Cela est impossible même dans la commune pour les bulletins des divers candidats ou les bulletins manuscrits des divers électeurs. Le papier ne peut provenir de la même fabrique ou imprimerie, et il faut aussi compter avec la volonté de l'électeur, qui a pu choisir tel ou tel papier, sans cependant

1. *Officiel*, 27 juillet 1882.

avoir eu aucune intention coupable, mais justement pour que son bulletin ne soit pas reconnu. Aussi se montre-t-on le plus large possible en ce qui concerne la blancheur des bulletins de vote.

Bien entendu, des bulletins écrits sur du papier de couleur sont considérés comme non valables ; on ne doit pas néanmoins les assimiler aux bulletins nuls : ils comptent pour le chiffre des suffrages exprimés, mais ils ne sont pas attribués au nom du candidat. Ceci est un point reconnu depuis la circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 10 juillet 1888.

Il n'est pas toujours facile de dire si on se trouve en face de papier blanc ou de papier de couleur. La Chambre des députés, dans la séance du 15 novembre 1881 ¹ a résolu la question. Elle a considéré le papier comme étant blanc ou de couleur, suivant qu'il est imposé ou non comme tel en vertu des lois fiscales.

Le papier des bulletins de vote doit être blanc ; c'est là un point acquis. Mais il est facile aux candidats de tourner la loi. Il leur suffit de faire imprimer leurs bulletins sur du papier d'inégale épaisseur. De la sorte, le vote des électeurs est facilement reconnaissable. La question de la couleur nous amène donc tout naturellement à celle de l'épaisseur.

Il arrive que le papier est parfois d'une

1. *Officiel*, 15 novembre 1881.

épaisseur anormale, voire même du carton blanc. Dans ce cas, la jurisprudence est constante pour décider que des bulletins imprimés ou écrits sur du carton sont toujours valables, à la condition qu'ils ne servent pas de signe de reconnaissance¹.

Qu'arriverait-il vis-à-vis des bulletins qui ne seraient autres que de simples cartes de visite ? La question est douteuse et la réponse à donner dépend avant tout des circonstances. Tantôt le Conseil d'Etat a jugé qu'une carte de visite ne devait pas compter comme bulletin², tantôt au contraire, il a admis, comme conforme à la loi, le vote sur carte de visite. Il en a toujours été ainsi, s'il s'agissait d'élections où le candidat avait adressé au préalable sa carte à tous les électeurs. On ne pouvait, étant donné le nombre considérable de votants et vu le mode de distribution, regarder ce bulletin comme portant un signe quelconque de reconnaissance³.

Ainsi donc, les bulletins d'une épaisseur anormale, s'ils ne sont pas de nature à entraver la liberté et le secret du vote, doivent toujours compter au candidat dont ils portent le nom.

1. Conseil d'Etat, 24 mai 1878, Etalans.

2. Conseil d'Etat, 3 mars 1884, él. de Falaise.

3. Conseil d'Etat, 14 mai 1871, Saint-Germain-l'Auxerrois.

CHAPITRE III

REMISE ET PLIAGE DES BULLETINS DE VOTE

Dans le but de consacrer le secret le plus absolu, les électeurs doivent remettre fermés leurs bulletins au président du bureau. (Art. 22, décret de 1852.) Le président dépose le bulletin dans la boîte de scrutin. Il doit auparavant s'assurer qu'il n'en renferme pas un autre. Le président a toujours le droit de refuser un bulletin ouvert¹.

L'électeur ne doit pas seulement tenir son bulletin fermé au moment du vote, si, avant ce moment, il avait publiquement montré ce qu'il renfermait, le Conseil d'Etat a jugé qu'il y avait là une atteinte au secret et à la liberté du vote, et il a annulé des élections où un certain nombre d'individus avaient voté à bulletin ouvert. Le fait que certains suffrages auraient été vus, soit par le président du bureau, soit par l'un des assesseurs, ne suffirait pas à constituer une violation du secret du vote. De même, il n'y aurait pas lieu d'annuler des opérations électorales où des électeurs auraient présenté ouverts leurs

1. Conseil d'Etat, 6 janvier 1859.

bulletins, s'il est justifié qu'ils l'ont fait spontanément et sans qu'aucune pression ait été exercée sur eux.

La Chambre des députés ¹ a jugé qu'une élection devait être validée, si le retranchement de tous les suffrages donnés au candidat dont on attaque l'élection dans la commune où le vote a eu lieu à bulletin ouvert, laisse encore au candidat élu la majorité absolue des votants, tout en laissant aux suffrages exprimés un nombre supérieur au quart des inscrits.

L'article 30 du décret de 1852 déclare nuls les bulletins dans lesquels les électeurs se sont fait connaître. Enfin, la jurisprudence administrative consacre le principe absolu du secret en repoussant les moyens de preuves qui tendraient à divulguer les votes des électeurs.

Le Conseil d'Etat a eu à se prononcer dans des cas où certains électeurs avaient apposé près de la salle de vote un huissier ou un notaire qui requérait ou constatait la déclaration de chaque électeur votant pour tel ou tel candidat. Les électeurs même souvent se prêtaient à cette singulière constatation. On a toujours prononcé, en pareil cas, l'annulation des opérations électorales, et cela ne pouvait faire de doute².

Disons encore, pour terminer cette question de la remise des bulletins que le vote est un acte

1. *Journal officiel*, 7 décembre 1885.

2. Conseil d'Etat, 26 juin 1885, él. de Compile (Vaucluse).

essentiellement personnel, et que l'on n'aurait pas le droit de voter pour des absents, même par procuration. Des votes qui auraient été ainsi irrégulièrement émis ou reçus devraient, en cas de contestation, entraîner la nullité de l'élection.

La manière de plier les bulletins ne constitue pas, en principe, une violation du secret des votes. Chaque électeur est absolument libre de plier son bulletin comme bon lui semble ; on peut à volonté le plier en long ou en carré. Toutefois, il est établi que les bulletins pliés de manière à faire apercevoir le nom du candidat constituent une infraction au secret du vote ¹.

Il a été jugé aussi que des bulletins pliés en forme de nœuds, distribués la veille du scrutin par les agents de l'un des candidats et représentés tels au bureau de vote, nuisent à la liberté des électeurs et doivent faire annuler l'élection ².

Si les amis d'un candidat se sont entendus à l'avance pour plier leurs bulletins d'une façon reconnaissable, il y a là présomption de manœuvres tendant à porter atteinte à la sincérité des votes ³. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait eu de leur part intimidation ou manœuvre, il suffit qu'ils aient voulu se compter.

1. Conseil d'Etat, 27 mai 1887.

2. Conseil d'Etat, 29 février 1884.

3. Conseil d'Etat, 24 juin 1886.

CHAPITRE IV

TRANSPARENCE ET PAPIER DES BULLETINS

Il ne suffisait pas à la loi d'édicter certaines mesures relatives à la distribution, à la forme et à la couleur des bulletins, il lui fallait encore prendre des dispositions pour prémunir les ruses possibles.

L'impression du nom du candidat sur du papier d'une teinte légèrement nuancée, d'une transparence presque complète est trop connue.

Aussi considère-t-on comme contenant des signes extérieurs de reconnaissance des bulletins qui, par suite de la transparence du papier et du procédé d'imprimerie, peuvent toujours être lus, même quand ils sont pliés. Ceci résulte notamment d'un arrêt du Conseil d'Etat du 8 juin 1889, dont nous extrayons le passage suivant : « Considérant qu'il résulte de l'examen des bulletins que la transparence du papier était telle que l'on pouvait lire à travers, même pliés ; considérant, par suite, qu'il a été porté atteinte au secret du vote, les opérations électorales de la commune de Chanterelles (Cantal) sont annulées. » La jurisprudence du Conseil d'Etat a toujours considéré que des bulletins transparents qui por-

taient des signes extérieurs de reconnaissance, et dont l'emploi constituait une manœuvre ayant eu pour but de porter atteinte à la liberté des électeurs, devaient être annulés.

Une tromperie en appelle une autre, et, dans le but d'influencer les votes des électeurs, on a vu la guerre des bulletins s'ingénier jusqu'à écrire des bulletins sur du papier rayé, quadrillé ou vergé.

La question se pose donc de savoir si des bulletins écrits sur un tel papier ne devraient pas être annulés.

En règle générale, ces bulletins sont valables. Toutefois, s'il y a eu intention frauduleuse de la part des votants, ou si le papier employé est tellement en dehors des usages que l'on puisse croire à une manœuvre, les bulletins deviennent nuls. Le Conseil d'Etat a décidé que le refus systématique par le bureau électoral de recevoir les bulletins écrits sur du papier rayé, quadrillé ou vergé constituait une irrégularité, de nature à vicier l'élection, et doit, dès lors, entraîner l'annulation, si un grand nombre d'électeurs n'ont pas pris part au vote¹.

Peu importe que le papier rayé, quadrillé ou vergé, soit bleu, rouge ou même noir; les bulletins n'en sont pas moins valables².

Ainsi donc, les bulletins sur papier rayé, quadrillé ou vergé, doivent seulement être annulés

1. Conseil d'Etat, 1^{er} juillet 1881.

2. Conseil d'Etat, 6 février 1885 et 9 décembre 1893.

lorsqu'on a constaté à l'extérieur un signe visible qui peut faire reconnaître le bu etin, et semble avoir été employé par leurs auteurs avec intention.

Autrement, ils remplissent les conditions légales exigées par le décret de 1852.

CHAPITRE V

DES BULLETINS GOMMÉS.

On nomme bulletins gommés des bulletins sur lesquels les noms ou certains noms sont recouverts par une bande gommée sur laquelle on a écrit ou imprimé d'autres noms. L'apparence extérieure des bulletins ne change pas. Aussi, ce procédé, qui ne contient rien par lui-même d'illégal, est-il considéré comme ne portant pas atteinte à la sincérité et au secret des votes. Il est inutile de dire qu'au moment du dépouillement, on compte les noms substitués à ceux que recouvre la bande. Les nouveaux noms substitués aux autres peuvent être écrits, soit sur la bande même, soit à côté, en dessus ou en dessous. D'après la jurisprudence suivie par la Chambre des députés, les noms portés sur la bande sont seuls comptés et attribués aux candidats qu'ils désignent, alors même que les noms des candiats rayés subsisteraient ¹.

Il faut cependant excepter le cas où l'usage des bandes gommées constituerait une manœuvre

1. *Officiel*, 1^{er} décembre 1871, él. de Blin de Bourdon, et 7 février 1878, él. d'Arenberg.

frauduleuse, qui, au lieu d'assurer le secret du vote, aurait eu, au contraire, pour but et pour effet d'induire les électeurs en erreur, et aurait porté atteinte à la sincérité des opérations électorales.

La question s'est présentée à la Chambre ¹ et a été vivement discutée. Il s'agissait de la vérification des élections législatives dans les Alpes-Maritimes en 1885.

Le rapporteur, M. Laffont, concluait à l'invalidation des nouveaux députés sous, prétexte que l'emploi de nombreux bulletins gommés au profit de la liste élue avait nui à la sincérité du scrutin ².

Mais, après l'intervention d'un des élus, M. Trubert, qui démontra, chiffres à l'appui, que, même en soustrayant les bulletins gommés annexés au procès-verbal, la liste élue obtenait encore une majorité de 130 voix, la Chambre passa outre aux explications du rapporteur et valida les opérations électorales.

Quoi qu'il en soit, on peut déduire de la discussion échangée au Palais-Bourbon que les bulletins gommés doivent être annulés, s'ils servent à favoriser la fraude.

1. *Officiel*, 20 avril 1886, él. des Alpes-Maritimes.

2. Il s'agissait, en l'espèce, de bulletins sur lesquels on avait substitué une bande de papier gommé au-dessus des noms des candidats, sans pour cela rayer les noms de ceux-ci. M. Laffont disait : « Vos noms sont en tête, par conséquent, suivant la jurisprudence administrative, ils doivent compter. Mais l'électeur a été trompé. Lorsqu'on lui distribuait les bulletins, on faisait en haut un léger pli qui recouvrait les noms, et on laissait apparaître seuls les noms de vos adversaires. C'est là une manœuvre qu'on ne saurait trop condamner. »

Hormis cet unique cas, les bureaux des collèges électoraux ne doivent jamais annuler les bulletins de vote imprimés au nom d'un candidat, et modifiés par la substitution de papier gommé sur lequel est imprimé le nom d'un autre candidat ; ils doivent attribuer ces bulletins au candidat dont le nom a été substitué à celui primitivement inscrit. En cas d'annulation ou de réserve de ces bulletins, ils sont rétablis par la commission de recensement et portés au compte du candidat qu'ils désignent. Il a été procédé ainsi au corps législatif ¹.

Voici, à titre de curiosité, un extrait du rapport de M. Barbet sur l'élection de M. Hallez-Claparède : « Quatre protestations signalent ce fait que 300 bulletins environ, imprimés au nom d'un candidat, ont été modifiés en appliquant sur ce nom celui de l'adversaire ou en effaçant ce nom pour y substituer en dessus et au-dessous celui du concurrent. Le cinquième bureau a reconnu que la substitution d'un nom à l'autre avait été opérée de telle manière qu'il y a lieu de croire que ces bulletins exprimaient bien la pensée de l'électeur ; que rien n'y faisait présumer la fraude ; qu'il n'existait d'ailleurs sur ces bulletins aucune marque extérieure, et qu'alors il y avait lieu de compter à chacun des candidats les bulletins de cette catégorie ; que, dans cer-

1. Corps législatif, 17 septembre 1863, él. de Chambrun ; 2 février 1864, Hallez-Claparède.

taines communes, on n'avait pas cru devoir compter au dénombrement. »

Cette règle doit recevoir son application alors même que l'électeur, en substituant un nom à un autre, aurait négligé d'effacer les qualifications appartenant au candidat inscrit primitivement sur le bulletin ¹. On ne fait aucune distinction entre les bulletins sur lesquels les noms des candidats sont recouverts par une légère bande de papier gommé laissant apparaître la qualification politique et ceux qui sont modifiés par une large bande recouvrant toutes les mentions imprimées. Les uns et les autres sont attribués aux candidats dont les noms seuls sont visibles ².

Il importe avant tout d'assurer le secret du vote et de respecter la volonté de l'électeur, sous n'importe quelle forme elle puisse se produire. Jamais le droit de changer la destination des bulletins qui leur sont distribués n'a été contesté aux électeurs. En modifiant un bulletin de vote par la substitution d'une bande de papier gommé sur laquelle est imprimé le nom d'un autre candidat, l'électeur ne fait qu'user d'un moyen en son pouvoir de biffer un nom et de le remplacer par un autre, et un semblable bulletin doit, non pas être annulé, mais attribué au candidat substitué.

1. C. d'Etat 29 mars 1876, él. de Poujade,

2. Conseil d'Etat, 20 avril 1886.

CHAPITRE VI

DES MARQUES ET RATURES ET DES BULLETINS MANUSCRITS

En principe, les ratures ne peuvent faire rejeter un bulletin de vote ; il est même nécessaire qu'un électeur puisse à son gré, et jusqu'au dernier moment, modifier un bulletin qu'il avait lui-même préparé, ou un bulletin qui lui avait été distribué, à la condition toutefois que la rature soit claire et nette et que la substitution d'un nom à un autre ne fasse aucun doute. C'est au bureau qu'il appartient d'apprécier le bulletin. Et, chaque fois que le doute n'est pas possible sur la surcharge ou la rature, le bulletin doit être déclaré valable ¹. Dans le cas contraire, on serait très embarrassé pour attribuer les voix : le bulletin est considéré comme nul, comme ne contenant pas de désignation suffisante.

Ce qui, aux yeux de la loi, entraîne l'annulation d'un bulletin, c'est la constatation d'un signe visible à l'extérieur, qui peut faire reconnaître le vote de l'électeur et semble avoir été employé avec intention. Aussi, des marques non visibles

1. *Officiel*, Chambre des députés, 5 novembre 1881, él. de M. Livet.

et purement accidentelles, quand le bulletin est plié, ne sauraient avoir cet effet.

On considère que des bulletins tachés de graisse sont facilement reconnaissables, et portent ainsi atteinte au secret du vote, si la tache de graisse apparaît au dehors et qu'un grand nombre de bulletins ainsi marqués soient signalés par les bureaux électoraux ¹.

Des bulletins dont les angles sont coupés ne sont pas considérés comme pouvant vicier le secret du vote, surtout si l'on retrouve des bulletins de cette nature avec des noms différents ².

Des bulletins tachés d'encre à l'intérieur et visibles à l'extérieur, qui ne semblent pas avoir été faits intentionnellement, ne doivent pas être annulés ³.

Le Conseil d'Etat a jugé que des ratures, même rouges, ne constituent pas un signe de reconnaissance du vote de l'électeur, si le nom du même candidat est écrit à la plume auprès de la rature ⁴. Le Conseil d'Etat, très probablement, a considéré le défaut d'intention, parce que, au seul point de vue matériel, le signe de reconnaissance était facilement visible. On admet que des bulletins qui portent des barres au dos provenant de ratures pratiquées avec d'autres bulletins sont valables ⁵ ; il en serait de même

1. *Officiel*, Chambre, 3 février 1890, él. de Saint-Pons.

2. Assemblée nationale, 2 mai 1850, él. du Var.

3. Conseil d'Etat, 15 décembre 1888, él. de Pons.

4. Conseil d'Etat, 16 janvier 1885, él. de Mars-la-Tour.

5. Conseil d'Etat, 5 décembre 1888, él. de Maubec.

pour des ratures intérieures, visibles à l'extérieur. Toutes les marques faites à la main et avec intention doivent entraîner l'annulation des bulletins. Il en serait ainsi, par exemple, pour des traits de crayon au verso ou pour des marques en forme de triangle.

Quant aux bulletins écrits à la main, soit à l'encre, soit au crayon, ils doivent être considérés comme valables : ce sont là des modes d'écriture qui n'ont rien de contraire à la loi. La Chambre des députés a jugé qu'il était simplement nécessaire que l'on puisse lire les noms ¹. De son côté, le Conseil d'Etat a décidé qu'il y a lieu de considérer comme ne contenant pas une désignation suffisante un bulletin sur lequel les noms des candidats d'une liste ont été écrits à la main sur une seconde colonne, en regard des noms imprimés et non rayés de l'autre liste ².

1. *Officiel*, Chambre, 10 mars 1876, él. de Cassagnac.

2. Conseil d'Etat, 9 novembre 1888.

CHAPITRE VII

DE L'URNE ÉLECTORALE

Le décret de 1852 contient aussi certaines règles relatives à l'urne électorale. Il y a là, en effet, un intérêt majeur de surveillance, si véritablement l'on veut assurer le secret du vote.

L'autorité municipale doit mettre à la disposition du bureau une boîte ou urne électorale, et il ne peut jamais y en avoir qu'une par salle. Cela résulte de l'article 22 du décret de 1852, qui stipule ceci : « Le président dépose le bulletin dans la boîte de scrutin, laquelle doit, avant le commencement du vote, avoir été fermée à deux serrures, dont les clefs restent l'une entre les mains du président, l'autre entre celles du scrutateur le plus âgé. » La loi du 5 avril 1884 sur les élections municipales reproduit dans son article 25 la même disposition, avec cette seule différence qu'il s'agit ici, non plus de scrutateur le plus âgé, mais d'un assesseur. C'est là une règle qui s'applique à toutes les élections sans exception.

La loi ne spécifie pas la forme que doit avoir la boîte ; elle dit simplement que l'urne doit être munie de deux serrures et de deux clefs ; il en

résulte que c'est une boîte fermée, percée d'une ouverture destinée à l'introduction des bulletins.

Si l'on se sert comme boîte de scrutin d'une urne de cristal, d'une soupière, cela n'entraîne pas la nullité de l'élection, tout en constituant une irrégularité. Bien entendu, il faut établir que le secret des votes a été respecté, et il ne doit s'élever aucune présomption de fraude¹.

Au lieu d'être remise au scrutateur le plus âgé, il peut arriver que l'une des clefs de l'urne soit conservée par le secrétaire du bureau ; dans ce cas, on n'annule pas l'élection.

Mais la Chambre des députés s'est toujours reconnu le droit de retrancher au candidat élu toutes les voix obtenues par lui dans la commune où s'était commise l'irrégularité². Il en a été ainsi à l'Assemblée nationale. Dans l'espèce, le président du bureau électoral avait déclaré que la remise de la clef n'avait été faite au secrétaire qu'après le refus du scrutateur le plus âgé et en sa présence.

Le Corps législatif a validé une élection où la boîte de scrutin n'avait ni clefs ni serrures, se basant sur ce fait que l'irrégularité n'avait pu produire aucun effet sur le résultat du scrutin.

Nous devons conclure de là que l'emploi d'une urne ne remplissant pas les conditions légales est une cause de nullité, seulement au cas où le secret du vote est compromis.

1. Conseil d'Etat, 23 décembre 1884.

2. Assemblée nationale, 23 juillet 1849.

Il est parfois nécessaire d'employer deux urnes. Il en est ainsi, si on procède, au même moment, à l'élection d'un conseiller général et d'un conseiller d'arrondissement, sans quoi les bulletins, par suite de la confusion des suffrages, n'auraient aucune valeur.

Le décret de 1852 a édicté une série de mesures dans ses articles 46 et 47 pour protéger l'indépendance des collèges électoraux.

Article 46. — « L'enlèvement de l'urne contenant les suffrages émis et non encore disponibles sera puni d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 1.000 à 5.000 fr.. Si cet enlèvement a été effectué en réunion et avec violence, la peine sera de la réclusion. »

Et l'article 47 ajoute : « La violation du scrutin faite, soit par les membres du bureau, soit par les agents de l'autorité, préposés à la garde des bulletins, non encore dépouillés, sera punie de la réclusion. »

Pour rendre le vote aussi sincère que possible, le décret de 1852 établit encore d'autres pénalités.

L'article 20, par exemple, décide que « nul ne peut entrer, sous peine d'amende, dans le collège électoral, s'il est porteur d'armes quelconques ». Cette interdiction se retrouve dans l'article 60 de la loi espagnole du 26 juin 1890, qui proscriit « les bâtons et les parapluies », sauf, du moins, en ce qui concerne les infirmes et les impotents, « lesquels ne doivent rester dans la salle de vote que le temps nécessaire pour voter ».

L'article 45 punit d'un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 1.000 à 5.000 fr. les membres d'un collège électoral qui ont empêché ou retardé les opérations électorales.

Des pénalités analogues sont stipulées dans l'article 137 du Code pénal italien. Il est ainsi conçu : « Quiconque, par violence, menace ou tumulte, aura empêché complètement ou partiellement l'exercice d'un droit politique quelconque, est puni, quand le fait n'est pas prévu par les dispositions spéciales de la loi, de la détention de un à trente mois et d'une amende de 100 à 1.000 liras. Si le coupable est un fonctionnaire public qui a commis le délit en abusant de ses fonctions, la détention est de un à cinq ans. »

Plusieurs propositions ont été présentées au Parlement français pour diminuer les inconvénients qui peuvent résulter actuellement de l'emploi des urnes électorales. Nous les retrouverons plus loin quand nous étudierons les principaux projets soumis à la Chambre et au Sénat, pour perfectionner le secret des votes. Pour l'instant, nous nous bornons à les signaler.

CHAPITRE VIII

DE L'INCINÉRATION DES BULLETINS

Pour rendre plus complet encore le secret du vote, le décret de 1852 ordonne l'incinération des bulletins. De la sorte, il devient matériellement impossible, après le dépouillement, de rechercher de qui peut émaner tel ou tel bulletin.

L'article 31 du décret de 1852 et l'article 29 de la loi municipale du 5 avril 1884 décident en effet que tous les bulletins valables doivent être incinérés, c'est-à-dire brûlés en présence des électeurs. Il est interdit de rétablir les bulletins incinérés. La commission de recensement ne pourrait pas attribuer à un candidat des bulletins brûlés avant que le nom de la personne à laquelle ces bulletins devraient appartenir eût été inscrite sur les feuilles de dépouillement du bureau de la Section.

Que se passerait-il si l'incinération avait eu lieu hors la présence des électeurs ou ailleurs que dans la salle de vote ? Ici encore, on doit se poser la question suivante : « Y a-t-il eu une atteinte de portée au secret du vote ? » Si on répond affirmativement, il pourrait y avoir lieu à l'annulation de l'élection. Le Conseil d'Etat a jugé qu'une

incinération accomplie hors la présence des électeurs, mais en dehors de toute fraude, ne viciait pas la sincérité d'un scrutin¹. Il en est de même de l'incinération faite ailleurs que dans la salle, au cas où celle-ci n'aurait ni poêle ni cheminée².

Dans certaines élections, l'incinération a eu lieu avant la fin du dépouillement. Le Conseil d'Etat a toujours exigé, pour que de telles opérations électorales soient valables, que tous les scrutateurs tombassent d'accord sur le résultat³.

Des élections où les bulletins n'ont pas été brûlés immédiatement, mais où il n'y a pas eu la moindre manœuvre, doivent être considérées comme valables.

Enfin, le Conseil d'Etat a refusé d'annuler des élections d'où il résultait, à peu près clairement, qu'il n'y avait pas eu d'incinération du tout. Ce fait, postérieur aux opérations électorales, ne peut avoir de gravité que si la manœuvre ou la violation du secret du vote était manifeste⁴.

1. Conseil d'Etat, 18 janvier 1889.

2. Conseil d'Etat, 28 novembre 1891.

3. Conseil d'Etat, 17 janvier 1885.

4. Conseil d'Etat, 18 février 1882.

CHAPITRE IX

DES FRAUDES ÉLECTORALES POUVANT VICIER LE SECRET DU VOTE ET DE LEUR RÉPRESSION

On peut comprendre sous cette dénomination tous les faits prévus par la loi qui ont le caractère de manœuvre, de violence, dans le but de corrompre, de tromper, d'influencer ou d'intimider l'électeur. Ces faits peuvent se produire de manières fort différentes. La loi a signalé les principaux dans les articles 38 à 41 du décret du 2 février 1852 et dans l'article 19 de la loi du 2 août 1875.

L'article 38 punit de trois mois à deux ans de prison et de 500 à 5.000 fr. d'amende celui qui a donné des deniers, effets ou valeurs quelconques en échange d'un suffrage, soit que ce suffrage appartienne à la personne qui en reçoit le prix, soit que celle-ci doive procurer le vote d'un tiers. Il punit de la même peine celui qui a reçu des deniers, effets ou valeurs. Le corrupteur et celui qui s'est laissé corrompre sont compris dans la même disposition pénale; et cela devait être, car leurs actes sont aussi graves, tant par leur immoralité que par les conséquences qu'ils ont dans le résultat de l'élection. L'élec-

tion étant une consultation populaire dont le vote est l'instrument, il importe que chaque électeur, en usant de son droit, exprime une opinion personnelle; et, si la liberté n'est pas entière, si une pression quelconque vient influencer les suffrages, la consultation aboutit à un résultat erroné; le but poursuivi est marqué, et le secret du vote est atteint. Il est donc utile d'opposer la menace d'une peine sévère à ceux qui sont tentés d'agir sur les votes de leurs concitoyens autrement que par la persuasion.

La répression de l'article 38 s'exerce seulement si les valeurs sont promises. Toutefois, ici, celui-là seul qui a fait la promesse est punissable pour cette seule promesse. Celui qui l'a acceptée ne l'est pas pour sa simple acceptation; car l'article 38 ne visant que celui qui a accepté, le délit n'existera pour ce dernier qu'au moment où la promesse sera réalisée, c'est-à-dire lorsque les valeurs auront été reçues. Cela semble bien résulter de l'opposition entre les termes de la loi, qui sont, d'une part, « donné et promis », et, d'autre part, « reçu ».

Si la promesse ne portait pas sur les valeurs, et avait pour objet un emploi public ou privé, il en serait autrement, et celui qui a accepté la promesse, comme celui qui l'a faite, serait punissable; car le dernier paragraphe de l'article 38 parle de « ceux qui ont fait ou accepté l'offre ou la promesse d'emplois publics ou privés ». Cette séparation entre les deux cas peut s'expli-

quer par la nature différente du prix de la corruption. En effet, lorsqu'il s'agit de valeurs quelconques, la réalisation de la promesse ne se fait généralement pas attendre et le rapport entre le prix et sa cause est facilement reconnaissable, tandis que, lorsqu'il s'agit d'un emploi, un temps assez long peut s'écouler avant que la promesse reçoive sa réalisation, et la difficulté de faire la preuve qu'elle est le prix d'un vote entraînerait souvent l'impunité.

Nous avons supposé jusqu'ici que l'on avait cherché à vicier le résultat du vote en échange d'un prix convenu ; mais on peut aussi prévoir les voies de fait, les violences, les menaces pour contraindre des électeurs à voter dans un sens déterminé. Ces moyens assurément exigent plus d'audace ; ils sont aussi plus francs, ils sont donc moins redoutables. C'est sans doute la raison qui a poussé le législateur à montrer une sévérité moins grande à leur égard : l'emprisonnement pourra n'être que d'un mois et ne dépassera pas un an ; l'amende sera de 100 fr. pour ne pas s'élever au delà de 1.000 fr. (Art. 39 du décret de 1852.) Il est certain ici que, dans le cas de l'article 39, le résultat devra être atteint, et qu'il n'y aura lieu à répression que si le vote a été influencé dans le sens recherché. C'est donc dans l'élection suivie du résultat que consiste le délit de l'article 39 ; la tentative n'y est pas punie. Il y avait là une lacune qui a été comblée par la loi du 2 août 1875. Toutefois, quelques

difficultés se sont élevées avant que l'article 19 de la loi de 1875 ait été modifié à son tour par la loi du 9 décembre 1884, parce que, dans la rédaction de 1875, il était dit : « Toute tentative de corruption par l'emploi des moyens énoncés dans les articles 177 et suivants du Code pénal », et l'on soutenait que les violences, n'étant pas à proprement parler des moyens de corruption, ne se trouvaient pas visées.

La jurisprudence avait cependant décidé avec raison que les menaces et les violences étant indiquées dans l'article 179 du Code pénal, il fallait assimiler à la corruption proprement dite le cas où l'influence résulterait de moyens violents. Aujourd'hui, le doute ne peut plus exister, car la nouvelle rédaction de l'article 19 est la suivante : « Toute tentative de corruption et de contrainte par l'emploi des moyens énoncés dans les articles 177 et suivants du Code pénal. » Or, l'article 179 dit expressément : « Quiconque aura contraint ou tenté de contraindre par voies de fait ou menaces », et il faut entendre qu'il s'agit de voies de fait et de menaces de toute nature.

Ainsi, pour toutes les élections pour lesquelles l'article 19 est applicable, la tentative sera punie.

De même que les promesses qui peuvent être faites doivent avoir un caractère sérieux pour que le délit existe, de même les menaces devront être de nature à se réaliser. Ainsi, il a été jugé qu'il n'y avait pas menace dans le fait d'avoir

dit : « Voter pour X..., c'est voter pour la guerre¹. » Est, au contraire, dans l'esprit de la loi le cas d'un patron menaçant ses ouvriers de les congédier, s'ils ne votent pas pour tel candidat, surtout s'il a pris des mesures pour surveiller leurs votes². De même, un garde champêtre qui montre à un électeur un papier en lui disant que c'est une lettre d'une autorité, et qu'un membre de sa famille perdra le bénéfice d'une subvention qui lui a été accordée s'il ne vote pas dans un sens donné, commet, par ce fait même, le délit de tentative de contrainte³.

Les articles 38 et 39 se terminent par un paragraphe ainsi conçu : « Si le coupable est fonctionnaire public, la peine sera du double. » Cette mesure de sévérité se justifie par le caractère particulier de ceux auxquels elle s'applique. Les fonctionnaires, en effet, doivent avoir une conscience plus exacte de l'importance des institutions sociales, et l'autorité particulière dont ils sont revêtus est aussi de nature à agir plus efficacement sur ceux auxquels il s'adressent.

A côté des délits que nous venons d'examiner, et qui ont pour principal caractère de s'exercer par des moyens dirigés contre les votants pris individuellement, il nous faut dire maintenant quelques mots des délits visant les électeurs pris collectivement.

1. Toulouse, 17 janvier 1878 (S. 1878, 11, 14, et D. 1878, 11, 195).

2. Nîmes, 30 mars 1878 (S. 1878, 11, 173).

3. Cassation, 7 décembre 1878 (S. 1879, 1, 234).

La corruption, avec tous ses raffinements, ne sera plus en terrain propice, mais on comprend fort bien que des manœuvres soient tentées pour égarer l'opinion et pour l'empêcher de se former ; une attitude hostile et menaçante est aussi un moyen d'agir sur la foule,

Aussi, la loi réprime, dans son article 40, les manœuvres frauduleuses, les fausses nouvelles, les bruits calomnieux qui ont surpris ou détourné les suffrages. Pour que le délit de l'article 40 existe, il faut que le vote ait été influencé. En effet, on ne retrouve pas dans le décret de 1852 les mots « ou tenté », qui étaient inscrits dans l'article 107 de la loi antérieure du 15 mars 1849 ; et, contrairement à ce que nous avons constaté pour l'article 39, aucune loi ultérieure n'a rendu la tentative punissable. Il faut aussi que le résultat soit obtenu par une action sur la volonté de l'électeur. C'est pourquoi il a été jugé que ne pouvait être considéré comme une manœuvre frauduleuse punie par l'article 40, le fait de la part d'un maire, d'avoir de mauvaise foi opéré des retranchements sur la liste électorale lors de sa revision.

Enfin, l'article 41 du décret de 1852 réprime les atteintes à l'exercice des droits électoraux et à la liberté du vote par attroupements, clameurs ou démonstrations menaçantes.

Entre les atteintes à l'exercice des droits électoraux et les atteintes à la liberté et à la sincérité du vote, il n'y a qu'une différence de plus

et de moins; car tous les cas d'atteinte à la liberté et à la sincérité du vote ne sont autre chose que des atteintes à l'exercice des droits électoraux, ceux-ci n'étant plus intacts, si le vote est entravé. L'intimidation dans le but d'influencer les votes rentre dans les prévisions de l'article 41.

APPENDICE

DES MENTIONS INJURIEUSES OU ÉTRANGÈRES CONTENUES SUR LES BULLETINS

Bien que ne rentrant pas complètement dans notre sujet, nous tenons néanmoins à dire quelques mots des mentions injurieuses ou étrangères contenues sur les bulletins. Si, en effet, une des conditions du vote est le secret, une autre, non moins indispensable, est le sérieux, et l'on ne saurait admettre que le bulletin déposé dans l'urne par l'électeur puisse blesser les convenances et le respect dû aux personnes. De plus, ces mentions sont parfois un signe de reconnaissance du vote des électeurs.

Le décret de 1852 ne contient aucune disposition à leur égard. En principe donc, ces bulletins sont valables.

Cependant, toutes les circulaires des ministres de l'intérieur recommandent aux scrutateurs de ne jamais lire les observations qui peuvent figurer sur les bulletins. Il y a des mentions qui dépassent les bornes et font du vote une véritable plaisanterie. C'est là une question de mesure qui doit être approuvée avec beaucoup de délicatesse, et le Conseil d'Etat, suivant les

circonstances, a déclaré valables ou a annulé les bulletins de cette catégorie.

Si les bulletins contiennent des mentions étrangères à l'élection, sans gravité et sans portée, ils doivent compter lors du dépouillement, et il en est encore ainsi au cas où des moqueries seraient ajoutées aux noms des candidats ¹.

De même le cas où le bulletin porterait le surnom du candidat ou le mot « Cambronne » ². Ces bulletins ne tombent pas sous l'application de l'article 28 de la loi du 5 avril 1884.

Au contraire, quand les mentions sont grossières, les bulletins deviennent annulables. Ainsi, il a été jugé qu'un bulletin portant le nom d'un candidat avec, ensuite, cette inscription : « Je vote pour son mulet et non pour lui », ne pouvait pas être déclaré valable. Certains auteurs soutiennent même que les maires peuvent être condamnés pour donner lecture de ces mentions.

Les bulletins contenant des qualifications injurieuses pour des tiers et ne renfermant aucune indication exclusive de la pensée de voter pour les candidats dont ils portent les noms, doivent profiter à ces candidats. Mais les bulletins qui renferment des injures pour un candidat et le nom d'un autre candidat, précédé de la formule : « Vive un tel ! » ne comptent point dans le résultat du vote ³.

1. Conseil d'Etat, 15 mai 1885 et 30 novembre 1888.

2. Conseil d'Etat, 20 janvier 1882.

3. *Officiel*. Chambre, 8 décembre 1877, él. de Boudeville.

Il est arrivé, dans des élections sénatoriales, de trouver dans l'urne des bulletins de cinq noms, dont quatre étaient suivis d'injures grossières, Ces bulletins ne constituent pas un vote valable, même pour le dernier candidat de la liste, quand bien même son nom était suivi des mots : « Bon type ». Et on a expliqué cette façon de voir en disant que c'était le vote qui serait entaché de nullité dans son ensemble: ce n'est pas l'expression répréhensible à l'égard des candidats qui motive l'invalidation, c'est le manque de sérieux enlevé au vote de l'électeur.

Malheureusement sur ce point, la jurisprudence suivie par le Conseil d'Etat est chancelante. On a vu des arrêts où les bulletins incriminés contenaient des mentions injurieuses à l'égard de certains noms et non des autres, décider que les bulletins seraient annulés pour les premiers et attribués pour les seconds. C'est là une anomalie inexplicable, d'autant plus que les bulletins annulés pour mentions injurieuses sont mis sur le même rang que les bulletins considérés jadis comme nuls, comme portant des signes inconstitutionnels.

Deux solutions se comprenaient: ou les bulletins devaient être déclarés nuls en entier, ou ils devaient être déclarés valables pour le tout; mais on ne saisit pas bien le motif qui a poussé le Conseil d'Etat à donner deux solutions opposées pour un seul et même bulletin de vote.

1. Conseil d'Etat, 7 décembre 1884.

LIVRE III

Le Problème électoral en France et à l'étranger

Nous en avons ainsi terminé avec les dispositions du décret du 2 février 1852 concernant le secret du vote. Nous avons pu observer, au cours de cette étude, combien les dispositions laissent souvent à désirer, et combien aussi elles peuvent être facilement méconnues. On verra comment et combien ces prescriptions devinrent illusoires par les procédés de la candidature officielle, qui veilla sans trêve au salut de l'empire. C'est alors que l'étendue du mal en fit chercher activement le remède et posa à l'état aigu le problème du libre exercice du droit électoral.

Pour que le vote soit émis en toute liberté par l'électeur, il faut réaliser, ainsi que le disait M. Lintilhac au Sénat ¹, trois conditions essentielles au cours des opérations électorales : d'abord il faut mettre physiquement l'électeur à l'abri de

1. *Journal officiel*. Débats parlementaires du Sénat, 6 février 1906.

toute contrainte pour le choix de ses représentants ; il doit demeurer libre de prendre le bulletin de son goût et de le déposer dans l'urne tout à son aise ; il faut ensuite garantir l'anonymat de ce bulletin à la sortie de l'urne, en rendant impossibles les signes de reconnaissance intérieurs ou extérieurs ; enfin, il faut assurer la sincérité des opérations qu'exigent la manipulation et le calcul des bulletins, depuis leur chute dans l'urne jusqu'à leur décompte par la commission de recensement général.

Aussi a-t-on cherché des moyens plus sûrs et plus efficaces pour assurer le secret que ceux du décret de 1852. Et un grand nombre de propositions se sont succédé depuis plus de trente ans devant le Parlement, sans du reste aboutir. Mais, avant d'en aborder l'étude, il importe auparavant que nous fassions l'historique du problème électoral en France et à l'étranger. Nous pourrions mieux, dans la suite, juger de la supériorité ou de l'infériorité de notre Code électoral sur celui des autres nations, et nous verrons alors beaucoup mieux si les projets d'initiative parlementaire suffisent à combler les lacunes qui existent aujourd'hui chez nous.

CHAPITRE I^{er}

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN FRANCE

Nous remarquerons d'abord que, si le vote a toujours été, sauf de rares exceptions, secret en France, le souci d'assurer ce secret ne s'est manifesté avec énergie que vers 1860, devant les scandales sans cesse répétés de la candidature officielle.

Aux termes du règlement du 24 janvier 1789, les électeurs primaires pour les Etats généraux étaient désignés au scrutin public ; mais les députés étaient nommés au scrutin secret, avec des bulletins pliés que chaque électeur déposait lui-même dans l'urne. On sait, par le *Moniteur universel* de cette époque, que beaucoup d'élections étaient relativement secrètes, et on cite volontiers comme exemple la validation de Malouet, lequel avait été nommé par acclamation¹.

L'article 1^{er} du décret du 3 février 1790 édicta les dispositions suivantes, que justifiait pleinement l'insuffisance de l'instruction publique : « Dans les assemblées de communauté et dans

1. *Moniteur universel* des 9 et 10 juillet 1789.

les assemblées primaires, les trois plus anciens d'entre eux qui savent écrire pourront seuls écrire au premier scrutin, en présence les uns des autres, le bulletin de tout citoyen actif qui ne pourrait l'écrire lui-même, et, lorsqu'on aura nommé les scrutateurs, ceux-ci pourront seuls, après avoir prêté le serment de bien remplir leurs fonctions et de garder le secret, écrire pour les scrutateurs postérieurs les noms de ceux qui ne sauraient point écrire. »

Pendant la Révolution, la Constitution du 24 juin 1793 décida (art. 16) que les élections étaient faites indifféremment, soit au scrutin, soit à haute voix, au choix de chaque votant. Mais même pour ceux qui osaient opter pour le scrutin, et c'était l'infime minorité, le secret était notablement éventé par la nécessité du serment préalable de fidélité à la Constitution alors en vigueur.

La Constitution de l'an III survint, et (art. 31) vint stipuler que toutes les élections se feraient au scrutin secret. L'article 10 du titre 1^{er} de la loi du 26 fructidor an III (2 septembre 1795) décida à son tour que chaque votant déposerait son bulletin « fermé et non signé ». L'article 11 de cette même loi ajoutait : « Les suffrages qui ne sont point donnés conformément à la loi sont supprimés dans les recensements. »

Après le coup d'Etat du 18 brumaire, Bonaparte se fit plébisciter sur des registres bien publics. Un tel plébiscite, qui vient après le fait accompli,

manque de sérieux et enlève aux votants toute liberté.

Le besoin naturel de tranquillité et la crainte des persécutions arbitraires d'un pouvoir absolu donneront toujours aux fauteurs de coups d'Etat des majorités plus nombreuses que sincères et indépendantes. La Constitution de l'an VIII réduisit les électeurs en nombre fort limité par le jeu des dixièmes de dixièmes, et Napoléon I^{er} ne craignit pas d'encadrer les votants par les délégués vigilants de ses maires à poigne.

Sous le régime censitaire, l'article 6 de la loi du 29 juin 1820, puis l'article 18 de la loi du 19 avril 1831 prescrivaient aux électeurs de rédiger secrètement leurs bulletins et de les remettre fermés au président du bureau. Malheureusement, aucune sanction n'assurait ce secret, et le préfet de la Seine Chabrol, visant sur la liste de ballottage les noms de Manuel, Benjamin-Constant et La Fayette, pouvait écrire impunément au Ministre de l'Intérieur : « Je vais employer tous les moyens en mon pouvoir pour empêcher ce choix honteux ¹. »

La Constitution du 4 juin 1848 (art. 24) proclama à la fois le suffrage direct et universel et le secret du vote. Pour affranchir l'électeur des pressions qui peuvent s'exercer dans la commune, elle décida que toutes les consultations électorales auraient lieu au chef-lieu du département.

1. *National*, 17 mai 1834.

La loi du 15 mars 1849 (art. 47) décida que les électeurs apporteraient leurs bulletins préparés en dehors de l'assemblée. Le papier des bulletins devait être blanc et sans signes extérieurs ; les votants remettaient au président leurs bulletins fermés.

Toutes les précautions de la loi de 1849 ont passé dans le décret du 2 février 1852, et n'ont jamais cessé d'avoir force légale.

Sous Napoléon III, l'élection devint comme un acte machinal. Voici un exemple de la façon dont, dans certaines communes, le souci de guider le choix de l'électeur était compris : « Le maire de la commune de Soulaines a l'honneur d'inviter généralement les électeurs de la commune à se rendre à la mairie le dimanche 31 courant ou lundi 1^{re} juin, munis de leur carte et de leur bulletin de vote, qui leur seront remis cette semaine pour réélire M. Segris, le député, le méritant à juste titre » ; ou encore des avis de ce genre, écrits sur le bulletin de vote lui-même : « Vous êtes prévenus que l'assemblée des électeurs de la commune est convoquée pour le 31 mai et le 1^{er} juin 1863, à la salle principale de la mairie, à l'effet de réélire M. O'Quin, député au Corps législatif. Vous êtes invité, en qualité d'électeur à venir déposer votre vote. — Conchy, le 23 mai, 1863, le maire : Rouzanne. »

Jules Ferry ¹, dans « La lutte électorale, en

1 Jules FERRY, *La lutte électorale en 1863*. Paris, Dentu, 1863, page 12.

1863 », nous raconte un procès où on saisit parfaitement l'état d'innocence dans lequel vivaient en fait de droit public, les habitants de nos campagnes.

Un membre du bureau électoral de la commune de Sainte-Hilaire (Indre), conseiller municipal et grand propriétaire, est arrêté sur son siège par le garde champêtre, enlevé de la salle de vote et conduit à deux lieues de là au chef-lieu de canton, où, après interrogatoire, on le relâche. Et qu'avait fait de si criminel ce conseiller municipal ? Il avait tout simplement lu à haute voix, devant un électeur, le bulletin du candidat de l'opposition..

Les niaiseries rencontrent le plus grand crédit dans le peuple des villes. On en jugera par l'affiche suivante :

(*sic*) « En votant pour M. de Montalembert, c'est voter :

L'ignorance de vos enfants,
L'ancien régime et ses corvées,
La guerre en Italie,
Le sel à cinq sous la livre,
Les fromages à 0 fr. 30.

Enfin, vous envoyez un ennemi au gouvernement. »

La nature du papier, l'épaisseur du caractère, la forme du bulletin de vote, sa transparence, le rendent facilement reconnaissable. Beaucoup de présidents de bureau souffrent uniquement sur leur table des bulletins officiels, piqués ou

collés avec les cartes d'électeurs, et dès lors, ils connaissent mieux les adversaires du gouvernement.

On cite plusieurs maires de village qui n'ont pas de scrupule à ouvrir les bulletins.

Telle était la manière dont se faisaient les élections sous le second empire. On voit que le secret du vote était bien insuffisamment protégé.

Aujourd'hui, le vote est secret, en vertu du § 2 de l'article 5 de la loi du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés ; le texte actuel est conforme à celui de l'article 3 du décret du 2 février 1852 ; il a été rendu applicable à l'élection des sénateurs par l'article 27 de la loi organique du 2 août 1875.

Le décret de 1852 assure ce secret par certaines prescriptions que nous avons déjà examinées et sur lesquelles nous ne reviendrons pas. (Voir *supra*.)

Nous ne voyons certes plus fleurir, comme au temps de l'empire, les procédés éhontés de la candidature officielle. Aujourd'hui, chaque citoyen a de plus en plus conscience du rôle qu'il est appelé à jouer, grâce à son bulletin de vote, dans la vie politique du pays.

Mais le dernier mot n'a pas été dit, et il reste encore beaucoup à faire si l'on veut vraiment augmenter le secret du vote, condition présentement indispensable de sa liberté.

CHAPITRE II

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN AUSTRALIE

C'est aux colonies anglaises d'Australie que revient, dès 1856, l'initiative expérimentale des précautions modernes pour assurer le secret du vote, notamment la cabine d'isolement et la remise par le bureau à l'électeur d'un bulletin sur papier officiel. Telle est la raison qui nous porte à étudier la législation australienne en tête de toutes les législations étrangères.

Pendant longtemps, les opérations d'achat et de vente des voix se sont accomplies en Australie avec d'autant plus de facilité que le vote n'était pas absolument secret : l'acheteur pouvait suivre le vendu jusqu'à l'urne électorale et voir si celui-ci y avait mis réellement le bulletin qu'il tenait dans la main. C'est ainsi que plusieurs contre-maîtres d'usines surveillaient les ouvriers le jour du scrutin. Ces scandales, sans cesse répétés, finirent par lasser l'opinion publique, et l'unanimité des colonies de l'Australie adopta, en 1856, la réforme célèbre connue sous le nom de : « *Australian ballot* ¹. »

1. Th. DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, tome III, page 34.

C'est ce bill qui a cherché à assurer là-bas le secret du vote en établissant les bulletins officiels, distribués en dehors de toute intervention des particuliers, et déposés par chaque votant sans qu'il en laisse voir le contenu.

Les noms des candidats de tous les partis sont déclarés, dans les conditions et les délais déterminés, à l'autorité publique, qui les classe tous sur un bulletin unique, imprimé par ses soins. Chaque électeur qui vient voter reçoit du bureau électoral un exemplaire du bulletin, se retire dans une cabine d'isolement pour marquer sur la liste les candidats qu'il préfère, et remet la feuille pliée, de manière à éviter tout signe particulier. On tient à distance les personnes autres que celles qui déposent leurs bulletins il est défendu aux étrangers, suivant les usages locaux, de s'approcher à plus de cent ou cinquante pas du barrage derrière lequel s'accomplissent les opérations électorales¹.

Le système australien a ainsi mis fin à l'intimidation et à la pression exercée sur les électeurs. Le bon ordre règne depuis dans toutes les élections ; il n'y a plus comme avant, des bagarres sanglantes. Mais il ne faudrait pas croire que la corruption électorale ait complètement disparu. On n'achète plus la voix du votant, mais on achète son abstention, qui est facile à constater. Parfois,

1. OSTROGOREI, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, Paris, Calman-Lévy, 1903, tome II, p. 323 et suiv.

on va jusqu'à le payer pour qu'il ne se fasse pas inscrire sur les listes électorales.

Le bill de 1856 ordonne, non seulement la fourniture des bulletins officiels, mais encore il stipule que les urnes électorales seront placées dans la salle de vote de manière à être sous les yeux des électeurs : on pensait de la sorte assurer plus complètement le secret du vote. Cette disposition a certainement enrayé les fraudes, mais elle ne les a pas supprimées entièrement.

Enfin, c'est encore en Australie qu'on a vu apparaître pour la première fois les machines à voter. L'électeur n'a qu'à presser un ou plusieurs boutons pour exprimer son vote en faveur d'un ou de plusieurs candidats, et un compteur automatique relève le nombre des voix recueillies par chaque candidat.

Le système australien a exercé une notable influence sur les législations électorales de certains pays, en particulier sur celles de l'Angleterre, des Etats-Unis et de la Belgique.

CHAPITRE III

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN ANGLETERRE

Le vote, en Angleterre, a été longtemps public, et c'est seulement en 1872 qu'il est devenu secret.

Depuis 1770¹, plusieurs projets étaient présentés au Parlement britannique, dans le but de modifier la législation électorale, mais sans soucier aucun d'abolir le scrutin public. En 1818, on vit pour la première fois un député préconiser le suffrage universel et le scrutin secret ; cette innovation n'amena pas l'opinion publique à s'occuper de la question. Aussi, on ne pensait plus au scrutin secret, quand, en 1872, fut voté, après une discussion longue et mémorable, la nouvelle loi électorale².

En 1867, le ministère Derby avait accru les capacités électorales. Les élections de 1868 virent s'accroître dans une proportion considérable les tentatives de corruption. On crut que la multiplication de ces fraudes avait sa cause

1. Annuaire de législation étrangère, année 1873, pages 9 et suiv. Paris, Cotillon, 1873, article de M. Georges Picot.

2. Voir : MAY, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, traduction de Witt, tome 1^{er}, pages 442 et suiv., et FRANQUEVILLE, *Le gouvernement et le Parlement britanniques*.

dans l'introduction des nouveaux électeurs, et beaucoup de penseurs se tournèrent alors vers le scrutin secret, qui leur apparaissait comme le moyen le plus sûr et le plus efficace d'assurer l'indépendance de l'électeur. Le vote secret avait, du reste, déjà fait ses preuves en Australie depuis 1856.

La Chambre des Communes nomma, en 1869, une Commission chargée d'étudier la question, et en février 1871, M. Gladstone déposa un projet qui substituait le scrutin secret au vote public. Il fut adopté à la Chambre des Communes avec une majorité assez élevée, mais il échoua devant la Chambre des Lords, gardienne vigilante des traditions britanniques. Il fut présenté de nouveau le 8 février 1872 ; il donna lieu à de nouvelles discussions à la Chambre des Communes, et finalement il passa avec une cinquantaine de voix de majorité. Transmis à la Chambre des Lords, il fut adopté en seconde lecture, mais avec cette importante modification que le secret devenait facultatif, et que la réforme était limitée à huit années. Porté de nouveau à la Chambre des Communes, on décida que le secret redevenait obligatoire, mais que la loi n'était votée que pour huit ans. Et la Chambre des Lords s'inclina, donnant pour motif que le dernier mot devait revenir aux représentants nommés directement par le peuple.

Le bill de 1872 a transformé complètement la vie politique anglaise. Parlons d'abord de l'an-

cien état de choses, et nous comprendrons mieux les innovations introduites.

Le premier jour, chaque candidat présenté par un groupe montait sur une estrade élevée sur la voie publique ; il y exposait son programme politique, économique et social, et il répondait aux critiques de tous les interpellateurs, sans distinction d'âge et de sexe. Le parti conservateur soutint, lors des débats à la Chambre des Communes, que c'était le seul système capable d'assurer l'influence de tous ceux qui ne prenaient pas part au vote, et qu'autrement, on serait porté très vite vers le suffrage universel. Une fois qu'on avait entendu les discours de tous les candidats, on procédait au vote par la levée des mains pour désigner l'élu. L'élection était définitive, si aucune contestation ne se produisait ; dans le cas contraire, un scrutin avait lieu : chaque électeur, après avoir justifié de sa qualité, venait écrire sur un registre public le nom de son candidat. Chaque parti pouvait suivre durant le vote les progrès réalisés par ses mandataires.

Ces deux journées étaient marquées par des manifestations bruyantes et donnaient lieu à des actes de corruption qui réclamaient des pénalités de plus en plus fortes.

Le b1il de 1872 supprime les discours prononcés sur la voie publique. Les candidats doivent faire leur déclaration de candidature entre les mains du fonctionnaire chargé de la direction des opérations électorales. Il n'y a plus de registre

public pour contenir les noms et les votes des électeurs : le vote devient secret. Des bulletins contenant tous les noms des candidats sont imprimés aux frais de l'administration et remis à tous les électeurs dans la salle de vote ; ceux-ci marquent en secret le nom du candidat de leur choix, et mettent ensuite leurs bulletins pliés dans l'urne. Il y a un isoloir pour 150 électeurs.

Les adversaires du scrutin secret, pour justifier le principe de la publicité, ont tenu, durant toute la discussion du bill ¹, le raisonnement suivant : Le vote n'est point un droit personnel ; c'est avant tout une fonction. Or, quand une partie de la nation exerce une fonction publique, elle doit l'exercer sous le couvert de la responsabilité personnelle. La première condition, c'est la publicité. Chaque individu doit avoir le courage d'exposer ses convictions ; l'intérêt général du pays doit primer l'intérêt particulier d'un individu quelconque. En un mot, nous retrouvons là la théorie soutenue par Stuart-Mill et Montesquieu. Les partisans du secret firent valoir, en réponse, les scandales de la corruption et les abus d'influence exercés sur les électeurs sous un régime de publicité.

En 1871, la Chambre des Communes avait rejeté un amendement ² qui défendait, sous peine d'amende, de montrer son vote. En 1872, un député

1. HANSARD'S *Parliamentary debates*, 14 mars 1872, colonne 1955.

2. Hans., 18 avril, colonne 1518.

irlandais voulut faire de cette négligence un délit passible de deux années de prison : la proposition fut encore repoussée.

Une discussion s'éleva sur le point de savoir si le fait par un électeur de montrer volontairement son bulletin était punissable. Et la Chambre des Communes répondit négativement, décidant qu'une pensée de corruption était nécessaire pour qu'il y eût délit. Le premier ministre M. Gladstone soutenait que l'électeur devait rester libre de manifester ses préférences, mais non pas de montrer son bulletin. Cette manière de voir fut repoussée à une majorité de 34 voix.

L'act de 1872 contient aussi des prescriptions contre la corruption et les fraudes électorales.

Il punit de six mois à deux ans tous ceux qui ont contribué à violer le secret du vote. On a même rejeté un amendement décidant que le secret cesserait d'être obligatoire après la fermeture du scrutin.

La Chambre des Communes a pris des précautions pour empêcher toute pression sur les électeurs ; notamment, il est défendu de remettre des bulletins avant le vote ou même en dehors de la salle, et elle a accepté un article 2 ainsi conçu : « A son entrée dans la salle de vote, chaque électeur recevra un bulletin contenant les noms, prénoms et professions de tous les candidats. »

Certains députés avaient soutenu notre système français, qui contient sur le bulletin un seul

nom, celui pour lequel l'électeur entend voter, mais il fut repoussé à près de 50 voix de minorité.

Toutefois, malgré son désir sincère d'assurer le secret, le législateur anglais a inséré dans la loi électorale de 1872 un article qui permet de retrouver le vote d'un électeur et qui, par là même, porte une atteinte considérable au secret du vote ¹. L'article 2, alinéa 2 contient, en effet ce qui suit : « Le bulletin sera marqué de deux côtés par un signe particulier ; en même temps, le numéro de l'électeur sur le registre sera inscrit dans la colonne latérale, qui formera souche et au dos du bulletin. » Cette clause a été introduite dans le bill, malgré les efforts énergiques du gouvernement pour l'empêcher.

Les parlementaires anglais, lorsqu'ils ont introduit le vote secret, n'ont pas pu admettre que les votes exprimés par des individus non inscrits sur la liste électorale ne fussent pas annulés et retranchés du chiffre obtenu par le candidat, et c'est pour remédier à cette conséquence que le système des registres à souche et des numéros de repère a été introduit. Bien entendu, les registres sont mis sous clef et ouverts seulement en cas de contestation judiciaire.

Enfin, l'article 12 du bill de 1872 confirme une fois encore le respect dû au secret du vote. Il est ainsi conçu : « Aucun électeur ne peut être contraint, dans une contestation électorale devant

1. Hans, 928 à 940.

la justice, à propos de la validité des opérations, de déclarer pour qui il aura voté¹. »

Le scrutin secret a fonctionné pour la première fois, en Angleterre, le 16 août 1872, aux élections de Pontefraet (Yorkshire).

La Chambre des Communes avait exigé que le scrutin secret ne fût adopté qu'à titre d'expérience et pour une durée de huit ans. Il faut croire que les Anglais s'en sont bien trouvés, car, depuis 1872, on ne signale qu'une seule proposition tendant à rétablir le scrutin public, et cette proposition n'a même pas été discutée.

Le bill de 1872 est applicable à toutes les élections sans exception. On sait que la corruption électorale a été de longue date le fait constant et la plaie de la vie politique anglaise. Avec les années et les modifications apportées dans la composition du corps électoral, elle changeait de caractère, mais elle subsistait toujours malgré, les lois édictées pour la prévenir et la réprimer. Au temps déjà lointain des bourgeois pourris, on achetait les sièges parlementaires aux enchères et on les achetait aux corporations municipales oligarchiques, qui détenaient la franchise électorale.

En 1867, lors de l'extension du droit de suffrage, les nouveaux électeurs appartenant aux classes les moins fortunées n'ont fait qu'aug-

 1. Cette disposition a été ajoutée sur la demande de M. Pim, représentant de Dublin. (Hans, 22 avril, 1648 ; 9 mai, 537.)

menter le contingent des votants disposés à se vendre.

Il ne faudrait pas croire que le bill de 1872 ait été plus heureux dans ses résultats. Les prix que l'on payait au dernier moment du scrutin public aux électeurs dont les voix pouvaient faire pencher la balance, sont assurément passés dans le domaine de l'histoire. Mais, par contre, les formes plus bénignes de la corruption, comme la distribution des pièces d'argent ou de consommations solides ou liquides ont pris une grande extension : les prix ont simplement baissé ¹.

Les élections de 1874, qui ont vu la première application du bill de 1872, ont été marquées par des pratiques de corruption, et celles de 1880 les ont surpassées en dépenses illicites faites par les candidats. On évaluait celles-ci jusqu'à trois millions de livres sterling (soit 75 millions de francs) ². Le bill de 1872 a apporté une entrave sérieuse « à l'emploi des pilules d'or », comme les appelait déjà et cyniquement Georges III, à ces traditionnelles et folles surenchères du registre électoral, à ces scènes charlatanesques des hustings (plates-formes électorales) racontées par Macaulay et tournées en dérision par Hogarth, et dont les scandales ont si longtemps démoralisé les électeurs de la libre Angleterre.

Mais il n'a pas pu y mettre fin, ainsi qu'on

1. MACAULAY, *Histoire de l'Angleterre*, pages 240 et suiv.

2. LEFÈVRE-PONTALIS, *Les lois et mœurs électorales en Angleterre*, page 192. Paris, Calman-Lévy, 1885.

affecte de le croire de l'autre côté de la Manche ¹.

Malgré les garanties essentielles de l'act de 1872 concernant les bulletins de vote et les cabines d'isolement, les fraudes électorales continuent à sévir. Il est vrai que, grâce à un bill de 1883 (Corrupt practices act) et à un autre de 1895 (Corrupt and illegal practices prevention) relatifs aux manœuvres électorales et à la limitation des dépenses, le mal séculaire du trafic des votes s'est singulièrement atténué.

Voté à titre d'essai jusqu'en 1880, prorogé indéfiniment depuis, le bill de 1872 a donné d'ailleurs l'accès du Parlement aux ouvriers anglais ².

Ainsi a été réalisé en Angleterre ce secret que réclamait déjà O'Connell, et auquel les lords faisaient alors une opposition motivée par la crainte ¹ de voir introduire dans la suite, le suffrage universel.

1. On sera amplement et curieusement édifié sur les agissements hypocrites de l'Association dénommée énigmatiquement le Caucus, et sur ceux du classique bookmaker électoral, — l'homme dans la lune, *the man in the moon*, ainsi appelé parce que, à l'heure favorite de ses opérations, qui est entre chien et loup, on entre en matière avec lui par ce propos à bon entendeur : « Qu'est-ce qu'il y a de nouveau dans la lune ? » en lisant l'ouvrage déjà cité de M. Ostrogorki tome 1^{er}, pages 437 et suivantes.

2. Etienne FLANDIN, *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*. Paris, Le Soudier, 1901, tome 1^{er}, pages 67 et suiv.

CHAPITRE IV

LE PROBLÈME ÉLECTORAL AUX ÉTATS-UNIS

Aux Etats-Unis le vote est secret dans tous les Etats depuis 1872, et en 1888, beaucoup de ceux-ci ont adopté dans leurs législations particulières les isolements et les enveloppes.

Tandis qu'en France, il suffit, pour prendre part aux opérations électorales, d'être inscrit sur les listes et, au moment du vote, de présenter sa carte d'électeur ; aux Etats-Unis, au contraire, il en est tout différemment : il n'y a pas de registres où sont inscrits les noms de tous les citoyens, les électeurs doivent fournir, le jour du scrutin leur nom et leur adresse. Si on se méfie de leur témoignage, ils énoncent, sous la foi du serment, leur identité, et un notaire public rédige aussitôt un affidavit qui leur sert de titre pour voter.

Quelques semaines avant l'élection, les administrateurs du comté, que l'on ne saurait mieux comparer qu'à nos conseillers généraux, divisent le comté en plusieurs sections de vote.

En France, il est d'usage de voter dans des édifices publics (mairies, salles d'école, justices

de paix) ; aux Etats-Unis, la plupart du temps, les opérations électorales se font dans des maisons privées : à Washington, on vote dans des cabarets ou dans des cafés ; mais, ce jour-là, la vente des boissons, même les plus inoffensives, y est interdite.

Les élections sont placées sous le contrôle d'un surveillant général nommé par le gouvernement fédéral. Diverses autorités sont chargées du maintien de l'ordre. Il y a, dans chaque Etat, un fonctionnaire spécial chargé de la police des scrutins, le marshal, qui désigne dans les diverses sections autant d'auxiliaires qu'il juge utile¹.

Malgré ces surveillances, le secret des votes n'est guère garanti.

En effet, la forme des bulletins est fort complexe. Les électeurs ont à se prononcer, dans la même journée et par un seul vote, sur tous les mandataires du comté. On vote en même temps pour le gouverneur et le sous-gouverneur de l'Etat, le secrétaire d'Etat, l'auditeur des comptes publics, l'attorney general, le trésorier d'Etat et bien d'autres fonctionnaires encore. Sans doute on évite la fréquence des jours de scrutin, mais on complique singulièrement les choses. Les illettrés sont malheureusement en grande quantité, et beaucoup, si on ne leur venait en aide, seraient incapables de rédiger leurs bulletins.

1. Bulletin de la Société de législation comparée, année 1884-1885, p. 90 et suiv,

Aussi, bon nombre de politiciens en ont pris prétexte pour accaparer les allées du pouvoir : les électeurs sont tout dévoués à un parti, et ils ignorent souvent les noms de leurs candidats. Avec un tel système, la sanction populaire n'existe pas, et est abandonnée aux mains des politiciens. On en a des preuves évidentes dans les résultats de certaines élections.

Aux Etats-Unis, la question électorale est toujours portée sur le terrain économique ; elle peut se résumer ainsi : « Lequel est préférable pour un Etat déterminé de vivre sous le régime protectionniste ou sous le régime libre-échangiste ? » Or, nous dit M. Ostrogorki ¹, les populations de l'ouest sont foncièrement libres-échangistes : le candidat présidentiel aux élections de 1885, qui avait inscrit dans son programme le libre-échange, eût dû, par conséquent, obtenir la majorité. Mais il comptait sans le nombre considérable de soldats qui avaient servi le Nord contre le Sud, au moment de la guerre de Sécession et qui, presque tous, faisaient partie des fameux comités de politiciens, et ce fut son concurrent, grand partisan du régime protecteur, qui l'emporta d'une centaine de voix.

Des faits de corruption se renouvellent perpétuellement. Quand dans un Etat la majorité ne semble devoir l'emporter que de très peu de voix, on dépense des sommes d'argent considérables

1. OSTROGORKI, ouvrage cité, tome II.

pour acheter les votes de qui dépendent la victoire, et souvent ainsi, la majorité est déplacée. On va même parfois jusqu'à amener par bandes des étrangers dans la section de vote, et, grâce à la complicité des bureaux, ils prennent part au vote.

Ces scandales ont forcé le législateur à s'occuper de la question, et depuis 1888, plusieurs Etats, comme nous l'avons dit, emploient les enveloppes et les cabines d'isolement.

Parmi les dispositions relatives à l'emploi des enveloppes et de l'isoloir, en vue de mieux assurer le secret du vote et l'isolement de l'électeur, ou parer aux inconvénients résultant des tentatives d'obstruction par des lenteurs calculées dans les opérations électorales, nous en trouvons trois à signaler : 1° l'installation dans la salle de vote d'une barrière qui ne peut être franchie que pour aller voter et par un nombre limité d'électeurs, et qui permet à tous de voir par dessus elle l'urne et l'isoloir (Massachusetts) ; 2° la limitation du temps à passer dans l'isoloir, borné à une durée de cinq minutes pour la mise sous enveloppe, si d'autres attendent (Pottocki et Massachusetts, loi du 5 juin 1893) ; 3° pour tout électeur présent dans la salle de vote à partir d'une certaine heure (trois heures de relevée dans la Virginie du nord), le droit de voter effectivement ¹.

1. DARESTE. *Les constitutions modernes*.

Mais ces mesures, contrairement à l'exemple de l'Australie et de la Belgique, n'ont pas produit de résultats appréciables.

Les élections se font toujours, aux Etats-Unis, avec beaucoup d'argent. Les électeurs veulent généralement recevoir quelque chose, et ils ne votent pas s'ils ne reçoivent rien. Que vous les achetiez avec du whisky ou de l'argent, cela a peu d'importance, mais il leur faut quelque chose.

Un représentant de l'Etat de Maryland¹ déclarait dernièrement à un rédacteur d'un journal de Baltimore que, s'il avait été nommé député, c'était grâce à l'argent que ses amis avaient pu dépenser pour assurer son succès. « Les démocrates, disait-il, ont, cette année, donné à chacun de leurs hommes, du whisky et deux dollars ; quant à moi, je me suis servi d'argent, mais je n'ai pas fait usage de whisky, Remarquez-le du reste bien : mon concurrent et moi, nous n'avons pas institué un précédent ; voilà des années que les choses se passent ainsi. »

Peut-on avouer plus cyniquement la corruption ? Et les opérations électorales ne sont-elles pas, aux Etats-Unis, de véritables marchés où les plus riches l'emportent presque toujours ?

Le gouvernement, de son côté, n'est pas non plus à l'abri de tout reproche, comme on peut le voir par l'intervention toute récente du pré-

1. *Times*, 14 novembre 1906.

sident Roosevelt dans l'élection du gouverneur de l'Etat de New-York. La pression officielle, loin de disparaître, s'accroît chaque jour davantage.

Il ne faudrait pas, par cet exemple des Etats-Unis, conclure à la non-efficacité des enveloppes et des isolements. Les cabines d'isolement prémunissent les fraudes dans le moment qui précède le vote de l'électeur, après la remise du bulletin; mais elles ne sauraient modifier l'âme des corrupteurs.

La première réforme en l'espèce serait, à l'instar de l'Angleterre, la limitation des dépenses électorales: peut-être alors l'isoloir et l'enveloppe seraient-ils de quelque utilité? Mais, en attendant ce moment, et l'heure n'en semble pas proche, la corruption ne fera probablement que se maintenir aux Etats-Unis à chaque consultation du corps électoral.

CHAPITRE V

ÉTAT DE NEW-YORK

La loi électorale du 21 avril 1884 prescrit, dans l'Etat de New-York, l'impression et la distribution des bulletins de vote, au nom des candidats, qui ont été déclarés quatre jours au moins à l'avance. Chaque bulletin porte, à l'angle droit de la partie supérieure, un numéro correspondant à celui de la section de vote. L'indication du nom du candidat et de la profession qu'il exerce sont imprimés différemment. La dimension des bulletins, leur épaisseur et le caractère des lettres imprimées sont réglés minutieusement. Les bulletins sont remis fermés sous enveloppe au président de la section.

Comme dans tous les autres Etats de l'Union américaine, cette loi n'a pas porté, dans l'Etat de New-York, tous les fruits qu'on en attendait. Les corrupteurs assurément contrôlent moins les votes des électeurs, mais ils les circonviennent et les poussent à l'abstention. Les abstentionnistes ont plus que quintuplé depuis 1881, et les frais électoraux se sont élevés considérablement. On estimait, d'après le *Standard* ¹, à

1. *Standard*, 6 novembre 1906.

plus de trois millions de francs la dernière élection pour le poste de gouverneur de l'Etat de New-York. Il n'est pas jusqu'à la modeste élection de secrétaire du comté qui ne revienne là-bas à une bonne centaine de mille francs.

Le tempérament new-yorkais est, du reste, porté à l'exagération, non seulement en ce qui regarde les dépenses, mais encore dans la façon de conduire la bataille électorale. Voici un fait, d'après le *Times* ¹, qui se serait passé dans la dernière élection de vice-gouverneur de l'Etat. Deux candidats étaient en présence : MM. Harris et Stiegler. Or quelle ne fut pas la stupéfaction de M. Harris, un beau matin, en apercevant deux affiches électorales illustrées le représentant en tenue de forçat.

C'est à la fois simple et ingénieux, et il faut bien le reconnaître aussi, cela déconcerte un adversaire. C'est là, paraît-il, un nouveau procédé de polémique en usage à New-York, puisque, au moment où nous écrivons, le même fait se reproduit pour l'élection de trésorier de l'Etat. Ces affiches sont assurément plus gaies que les nôtres, où les épithètes aimables qu'on se prodigue entre candidats finissent par manquer d'originalité.

Quoi qu'il en soit, il est certain que c'est dépasser les limites de la décence. Et il n'y a pas à s'étonner si, dans un état où la lutte électorale

1. *Times*, 28 octobre 1906.

présente une acuité aussi marquée, la corruption n'ait pu encore être extirpée de sa racine.

A chaque élection, diverses tentatives dans le but de corrompre les électeurs ont lieu, notamment dans les quartiers pauvres, où les racoleurs au service de certaines organisations politiques n'hésitent pas à arrêter les votants leur paraissant besogneux. Des tentatives de ce genre se produisent surtout vers l'heure de la fermeture des bureaux de vote. Les jours d'élection, les tribunaux siègent en permanence pour juger immédiatement les personnes arrêtées sous l'inculpation de fraudes électorales ¹.

Comme on le voit, la loi new-yorkaise de 1881 est insuffisante, et nul doute qu'à brève échéance, le législateur ne se voie dans la nécessité de la compléter.

1. *Times*, 31 octobre 1906.

CHAPITRE VI

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN CALIFORNIE

D'après la loi de 1891, le papier est fourni par le secrétaire d'Etat ; c'est le clerc du comté qui est chargé de l'impression. A chaque élection, les bulletins de vote contiennent une marque tenue secrète ; de la sorte, il devient facile de s'assurer de l'authenticité des bulletins. Les électeurs sont dans l'impossibilité de préparer leurs bulletins à l'avance. Le président du bureau électoral devrait refuser des bulletins qui ne porteraient pas le signe officiel.

Les bulletins sont remis aux votants dans le lieu où se font les opérations électorales. Ils sont libres de rédiger leurs bulletins comme bon leur semble. Chaque bulletin renferme un espace libre où l'électeur peut écrire le candidat de son choix ; il n'est pas obligé de voter pour les candidats inscrits ; il peut accorder son vote à la première personne voulue. Il y a un isoloir par 200 personnes.

L'application qui a été faite de la loi de 1891 a donné, en Californie, des résultats excellents ¹.

1. BROUGHAM, *Les cabines d'isolement devant l'expérience*, Edimbourg, 1904. (Opuscule de 23 pages.)

On peut dire que la fraude y est devenue impossible. Le vote est absolument secret. Les abus d'influence ont entièrement disparu. A quoi bon, en effet, acheter le vote d'un électeur à prix d'argent et de promesses, si on ne peut savoir pour qui il vote, puisque tous les bulletins sont semblables et transformés de la même façon ? L'épaisseur du papier fourni est telle que le vote sous enveloppe semblerait tout à fait inutile.

CHAPITRE VII

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN BELGIQUE

La Belgique est une des nations où les précautions les plus minutieuses ont été prises par le législateur pour garantir le plus complètement le secret des votes.

Le système anglais a été imité en Belgique et adapté aux mœurs locales par la loi du 9 juillet 1877, due à l'initiative de M. Mâlon, ministre des finances, et avec des perfectionnements successifs dont les derniers datent des 12 avril et 28 juin 1894 et du 11 juin 1896 ¹.

La plus notable différence entre le système belge et le système anglais consiste en la présence aux opérations électorales de témoins désignés par le candidat, et répartis entre les divers bureaux de vote par le tirage au sort.

La présentation des candidats, destinée comme en Angleterre, où elle se fait par 10 électeurs, en Grèce, où elle se fait par 12, à limiter leur nombre et à éviter « les candidats pour rire et de cabarets », a lieu dix jours avant l'élection,

1. Voir à ces dates le Bulletin de la Société de législation comparée.

par un nombre d'électeurs variant de 50 à 100, suivant la densité électorale de l'arrondissement.

Lorsque le nombre des candidats ne dépasse pas celui des mandats à pourvoir, le bureau les proclame élus sans aucune autre formalité. Dans le cas contraire, la liste des candidats est affichée dans toutes les communes du collège électoral.

On inscrit les noms des candidats les uns à la suite des autres, dans l'ordre fixé par le sort, sur le même bulletin de vote, s'il n'y a qu'un seul candidat à élire. Si, au contraire, il y a plusieurs membres à nommer, les bulletins renferment autant de colonnes qu'il y a de listes complètes ou incomplètes, plus une colonne où sont portés, toujours dans l'ordre indiqué par le sort, les noms des candidats présentés isolément. Chaque liste complète ou incomplète et chacun des noms des candidats isolés sont surmontés d'une case réservée au vote. Une case analogue, mais de dimensions moindres, se trouve à côté du nom de chaque candidat appartenant à une liste complète ou incomplète. Un chiffre arabe, qui correspond au numéro d'ordre de la liste ou du nom du candidat isolé, est imprimé en gros caractères en tête de chaque liste ou à côté de la case surmontant le nom du candidat isolé. Les cases réservées au vote sont noires et présentent au milieu un petit cercle de la couleur du papier. (Art. 168 de la loi du 28 juin 1894.)

C'est au bureau électoral principal qu'incombe le soin, à l'expiration du terme utile pour la présentation des candidats, de faire imprimer les bulletins sur le papier fixé par la loi et à l'encre noire. (Les bulletins de vote sont de couleur pour les élections sénatoriales et blancs pour les élections législatives.) Ces bulletins sont envoyés la veille du scrutin, sous enveloppe cachetée, par le président du bureau principal, à chacun des présidents des sections de vote. Les enveloppes ne peuvent être ouvertes qu'en présence de tous les membres du bureau. (Article 169 de la loi du 28 juin 1894.)

Puis, ces dispositions préparatoires au vote étant prises, la loi belge édicte certaines prescriptions concernant l'installation des bureaux et du vote.

Dans toutes les sections où le scrutin a lieu, il y a au moins un compartiment isoloir par cent électeurs. (Article 171.) Ces derniers sont admis à prendre part aux votes de 8 heures du matin, à 2 heures de l'après-midi. Au moment de l'ouverture du bureau électoral, il est d'usage que le président procède à l'appel des électeurs inscrits sur la liste. Et, quand un électeur vient voter muni de sa lettre de convocation, le président ou un assesseur vérifie s'il figure sur la liste officielle et y pointe son nom. (Art. 173.) Comme aux Etats-Unis, les personnes qui, par négligence, ont oublié leurs cartes électorales, peuvent néanmoins prendre part au vote; mais elles doivent

faire reconnaître par le bureau leur qualité et leur identité.

Une fois la personnalité du votant reconnue, l'électeur reçoit du président un, deux ou trois bulletins, suivant le nombre de votes qui lui est attribué; car on sait que la Belgique a introduit le vote plural dans sa législation électorale. (Art. 174.)

Les électeurs se rendent ensuite directement dans l'un des compartiments isoloirs; ils y expriment leurs votes, montrent au président chaque bulletin plié en quatre avec le nombre à l'extérieur, et le déposent dans l'urne, après que le président, bien entendu, a vérifié le nombre des votes attribués par la loi à chacun. (Art. 174, alinéa 3.)

Il est interdit aux électeurs, à l'exemple de ce qui se passe en Angleterre, en sortant de la cabine d'isolement, de déplier leurs bulletins de façon à faire reconnaître le vote. Tout électeur qui a déplié son bulletin doit recommencer à voter. Les aveugles ou les infirmes sont autorisés à se faire accompagner d'un guide ou d'un soutien dans l'isoloir. (Art. 174, alinéas 4 et 6.)

Les électeurs n'écrivent pas, comme chez nous, le nom du candidat pour lequel ils désirent voter. S'ils veulent voter pour tous les candidats d'une même liste, ils noircissent, au moyen d'un crayon mis à leur disposition, le point clair central de la case placée en tête de la liste des candidats. S'ils entendent donner leurs suffrages

à des candidats de listes opposées, ils noircissent de même le point clair central de la case placée à la suite du nom de chacun des candidats pour lesquels ils votent. Si enfin il n'y a qu'un candidat à élire, ou si les électeurs désirent voter pour un candidat isolé, ils votent comme dans le premier cas. (Article 175.)

Les opérations électorales terminées, le président ouvre l'urne, et en met le contenu sous une enveloppe scellée des cachets de tous les membres du bureau. Il transporte aussitôt après ou fait transporter par l'un des assesseurs qu'il désigne, ces divers plis au bureau de dépouillement, d'où il lui en est donné récépissé. (Art. 177.)

Les bureaux chargés du dépouillement sont établis au chef-lieu du canton électoral. Ils comprennent trois membres, tirés au sort trois jours avant l'élection parmi les présidents de bureaux électoraux. Il y a en moyenne un bureau de dépouillement par trois bureaux de vote. (Art. 178.)

Quand ceux-ci ont reçu tous les plis qui leur sont destinés, le président et les membres du bureau, en présence des témoins, ouvrent les plis et comptent, sans les déplier, les bulletins qu'ils contiennent. (Art. 179.)

Puis le président et les membres du bureau mélangent tous les bulletins ensemble et les classent en cinq catégories que voici : d'abord les bulletins qui donnent des suffrages valables

à la première liste ou aux candidats de cette liste, puis ceux de la seconde liste et des listes suivantes, s'il y a lieu ; ensuite, les bulletins donnant des suffrages valables soit à des candidats de la première liste, soit à des candidats pris isolément ; enfin, les bulletins suspects et les bulletins nuls. (Article 180.)

La classification achevée, les membres du bureau et les témoins soumettent leurs observations, et on dresse un procès-verbal des opérations électorales signé par tous ceux qui y ont pris part.

Tel est le système belge inauguré par les lois des 12 avril et 28 juin 1894 et du 11 juin 1896.

Ce système fonctionne en Belgique avec l'approbation de tous les partis politiques, qui, étant de force à peu près égale, font un égal effort pour dresser leur clientèle à la pratique intelligente du vote et y ont réussi ¹.

On serait tenté de croire que les multiples formalités exigées par la loi belge rendent son application difficile. Il n'en est rien : les opérations électorales sont exécutées là-bas sans embarras manifeste. Loyalement appliquées, les lois de 1894 et de 1896 sont devenues en Belgique la sauvegarde des partis.

Les adversaires des cabines d'isolement répètent sans cesse chez nous qu'elles sont inappli-

1. DE LAVELLÉE, *Le gouvernement dans la démocratie*, Paris, Alcan, 1891, livre IX, ch. II.

cables. La loi belge fait justice de cette mauvaise plaisanterie. Comment, en effet, peut-on dire, sans être de mauvaise foi, que l'isoloir n'est bon qu'en théorie, alors que la Belgique, l'Angleterre, les Etats-Unis, pour ne citer que ces pays-là, l'appliquent à leurs élections. Jamais aucune difficulté n'est apparue dans cette expérience. Et qu'on ne vienne pas nous opposer l'objection, tirée de la différence de mœurs entre la France et les autres pays. Il y a beau temps chez nous que pour le choix des délégués mineurs, les ouvriers français font usage de la cabine d'isolement. On ne fera jamais croire à personne que des bourgeois ou des petits propriétaires ne puissent aisément s'approprier un système dont les ouvriers se sont accommodés. Et, quant aux paysans, souvent si craintifs au moment du vote, est-ce qu'ils ne salueraient pas comme une garantie précieuse entre toutes et comme une délivrance le procédé qui les défendra contre toute espèce de pression ?

Le système belge, qui a donné de si bons résultats, mérite d'être signalé à tous les penseurs et à tous les parlementaires, qui sont encore à avoir des doutes sur l'efficacité véritable des cabines d'isolement¹.

Sous l'empire des lois de 1894 et de 1896,

1. Le peuple, de plus en plus instruit, dirige les élections et s'occupe d'elles avec un zèle et une prudence qui ne sont certes pas sans rassurer beaucoup d'esprits qui ont encore des craintes sur l'avenir des démocraties où fonctionne le suffrage universel.

la clientèle du parti socialiste a sensiblement augmenté en Belgique aux élections de mai 1900. Mais il est remarquable, et cela serait une preuve de la sincérité des votes, que, depuis cette date, la composition de la Chambre des députés est restée la même. Aujourd'hui, en effet, comme à cette époque, on y compte 84 conservateurs, catholiques et libéraux contre 76 socialistes¹.

1. Le suffrage universel en Belgique, enquête par M. Adolphe Reclus dans la *Revue*, ancienne *Revue des revues*, 1^{er} novembre 1901,

CHAPITRE VIII

LE PROBLÈME ÉLECTORAL AUX PAYS-BAS

Les mêmes procédés du bulletin sur papier officiel et de l'isoloir se retrouvent dans la législation électorale des Pays-Bas, joint ici à la présentation des canddats.

La loi électorale du 7 septembre 1896¹, actuellement en vigueur, dérive de la loi belge du 28 juin 1894.

Comme en Belgique, les candidats doivent être présentés par 40 électeurs au moins ; les présentations sont faites, de 9 heures du matin à 4 heures de l'après-midi, au bourgmestre du chef-lieu du district. L'article 40 prescrit que les présentations contiennent les noms, prénoms et domiciles des candidats; un récépissé est remis à chacun des quarante électeurs. Le bourgmestre ne peut refuser une candidature que si elle n'est pas accompagnée du nombre de requérants exigés par la loi.

Une fois que la clôture des listes est prononcée, elles sont cataloguées et affichées par ordre alpha-

1. LETÈVRE-PONTALIS, *Revue politique et parlementaire*, tome XII page 464.

bétique dans toutes les communes de la circonscription électorale. S'il n'y a qu'un nombre de candidats égal à celui des sièges à pourvoir, on proclame aussitôt sans scrutin les candidats élus. Sinon, trois jours au moins avant celui fixé pour l'élection, le bourgmestre envoie une lettre de convocation à tous les électeurs de la commune. Ces cartes contiennent, comme en France, les noms, prénoms de l'électeur, le numéro correspondant sur la liste électorale, le lieu et l'heure du scrutin, avec en plus les noms de tous les candidats par ordre alphabétique.

Les élections n'ont jamais lieu le dimanche ; elles se font toujours en semaine, souvent le samedi. Les patrons doivent laisser à leurs ouvriers deux heures dans la journée pour voter, et ces heures doivent être affichées dans l'usine ou l'établissement industriel.

Le scrutin est ouvert depuis 8 heures du matin jusqu'à 5 heures de l'après-midi. Chaque bureau électoral comprend le bourgmestre, qui en est président de droit, avec en plus deux autres membres choisis par le conseil communal. A l'instar de la Belgique, il est procédé, au moment de l'ouverture du scrutin, si le président le juge utile, à un appel des électeurs dans l'ordre où ils sont inscrits sur la liste.

Après remise de leurs cartes de convocation, les votants reçoivent des bulletins timbrés du sceau officiel et identiques aux bulletins belges. Puis les électeurs se retirent dans les cabines

d'isolement, noircissent avec le crayon mis à leur disposition les cases blanches, et déposent eux-mêmes, sans les remettre au président du bureau, leurs bulletins dans l'urne.

Des pénalités sont édictées contre ceux qui se seraient substitués à d'autres pour prendre part au vote. L'article 128 du Code pénal hollandais les punit d'un emprisonnement maximum d'une année.

Chaque bureau procède lui-même au dépouillement des votes ; puis tous les résultats partiels sont centralisés au bureau central, qui proclame les résultats définitifs le lendemain matin à 9 heures.

Le système hollandais est la reproduction du système belge : il est encore si possible plus perfectionné, en ce sens que les électeurs déposent eux-mêmes leurs bulletins dans les urnes, alors qu'en Belgique, ils doivent les remettre au président du bureau.

Cette façon de procéder garantit très sincèrement le secret du vote, et on ne trouve pas en Hollande de ces scandales qui déshonorent ailleurs le suffrage universel ¹.

1. Léon LEYS, *Le secret du vote*, Lille, Morel, 1899, p. 47.

CHAPITRE IX

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN HONGRIE

La Hongrie est un des rares pays où l'idée de représentation populaire est demeurée inconnue pendant fort longtemps.

Jusqu'en 1848 ¹, une Diète se réunissait tous les ans. Elle comprenait deux délégués par comitat. Les comitats étaient des circonscriptions électorales de l'étendue à peu près de nos départements. La noblesse seule contribuait à la formation de ces comitats. A l'exemple de certaines nations où le Sénat se complète de lui-même, la Diète se composait, en plus, des délégués des comitats, des hauts dignitaires des cercles privilégiés et des représentants des villes et des établissements ecclésiastiques. Ce régime fonctionna jusqu'au jour où la Révolution française de 1848 eut son contre-coup en Hongrie comme ailleurs.

La loi qui vint alors étendre le droit électoral à tous les non-nobles devait nécessairement se ressentir de son improvisation trop hâtive, d'autant plus que le gouvernement hongrois, pour se concilier les bonnes grâces de la noblesse,

1. Annuaire de législation étrangère, année 1875, p. 371 et suiv.

encore toute-puissante, crut ne devoir pas toucher aux droits préexistants: C'est ainsi que, tout en accordant à certains comitats un nombre supérieur de députés, l'on maintint pour chacun le minimum de deux représentants que, jusquelà, il avait le droit d'élire. Or, comme le fait remarquer judicieusement le député hongrois Gretz dans ses études sur « la Hongrie politique », les comitats hongrois sont extrêmement variables entre eux, tant au point de vue de l'étendue que de la population. Il en résulta des inégalités choquantes. On a vu, par exemple, lors des élections de 1872, des comitats nommer des députés par 45.000 habitants, alors qu'à côté, un comitat en envoyait à raison de 115.000, voire même de 120.000 habitants. Aussi vit-on, dès 1850, des protestations nombreuses s'élever contre l'inégalité résultant de cet état de choses. Toutefois, grâce à l'intérêt si vivace des populations, qui est lié au maintien du *statu quo*, les lois de 1848 sont encore aujourd'hui en vigueur sur ce point. Le législateur hongrois ne méconnaît pas le mal, mais il ne fait rien pour l'éviter. Ce fut en vain qu'en 1869 le premier ministre, M. Szapary présenta aux Chambres un projet qui, devant le mécontentement de tous, ne vint même pas en discussion.

M. Szapary eut plus de chances, quelques années plus tard, en faisant adopter son projet de loi électorale, qui est devenu la loi du 26 novembre 1874, qui régit actuellement la Hongrie.

Mais cette fois il avait laissé de côté les Comitats.

On peut ainsi résumer les traits caractéristiques de cette loi : 1° le suffrage universel est exclu de la Hongrie : on y maintient le régime censitaire ; 2° l'élection est directe et à un seul degré ; 3° les listes électorales sont permanentes et revisées tous les ans comme en France ; 4° les actes de corruption et de violence tendant à intimider les électeurs sont réprimés très sévèrement ; 5° la vérification des élections est confiée à une Cour suprême de justice composée de sept membres ; 6° enfin, le vote est public : les suffrages sont exprimés librement et au grand jour.

La question de la publicité du vote a soulevé des débats très longs et très mouvementés au Parlement hongrois ; le vote secret y a rencontré de chaleureux défenseurs. Mais, finalement, le vote public, bien plus en harmonie avec la franchise et le courage civique, a été adopté avec une assez forte majorité.

Le vote public correspond aux habitudes nationales de franchise des Hongrois : la vertu politique est pour eux la première des vertus. Le pays a toujours eu une préférence marquée pour la publicité : on peut en voir une preuve dans ce fait que les lois antérieures n'avaient rien fixé à cet égard. En 1872, à peine vingt comitats sur 400 avaient opté pour le secret du vote. Il faut dire que le secret, tel qu'il fonctionnait, n'était pas fait pour en recommander

la généralisation, et c'est là sans doute une des causes de sa défaite.

Voici comment se pratiquait ce secret. Dans une salle située à côté de celle où était le bureau électoral, on construisait des caisses énormes, une par candidat. Chacune contenait une ouverture latérale, et portait en tête une couleur différente. Dans la salle du bureau, il y avait des collections de bâtonnets de diverses couleurs, qui correspondaient exactement à celles des caisses. Les électeurs devaient d'abord entrer dans cette dernière salle. On commençait par constater leur identité, et c'est ensuite qu'on leur remettait un bâtonnet de chaque couleur. Ils entraient alors seuls dans la seconde salle pour jeter le bâtonnet correspondant dans la caisse de leur candidat, et ils gardaient les autres dans leurs poches. Le soir venu, après la fermeture du scrutin, il suffisait au bureau de compter le nombre de bâtonnets acquis à chaque candidat pour proclamer l'élu.

Ce système donnait lieu à des scandales. En 1872, on vit des électeurs profiter du secret qu'on leur accordait pour brûler les caisses et annuler ainsi les opérations électorales. Les comitats hongrois avaient adopté un mode de votation aussi bizarre, vu l'immense quantité d'illettrés compris sur les listes électorales : le système des bulletins aurait été insurmontable¹.

1. *Revue politique et parlementaire*, année 1897, page 55.

Le législateur de 1874, en optant en faveur du vote public a cru qu'il était de son devoir d'aller en deçà même de l'ancienne pratique et d'interdire le vote secret, en exigeant que, dans toute l'étendue du royaume, le scrutin fût désormais verbal et exprimé au grand jour.

Depuis 1874, malgré les désordres souvent sanglants qu'amène en Hongrie la publicité, les divers essais faits pour introduire le secret y ont échoué ¹.

Aux dernières élections de Pesth, des altercations très violentes se sont produites entre amis et adversaires des candidats, et la police a dû intervenir pour séparer les combattants. Il en a été de même dans plusieurs endroits, où les socialistes avaient affaire à des catholiques libéraux.

Plusieurs projets visant la réorganisation politique de la Hongrie, sont actuellement en voie d'élaboration à la cour de François-Joseph; et, selon le *Neue Wiener tagblatt* ² il serait question, pour les élections à la Chambre des députés, de remplacer le vote public par le vote secret. Il reste à savoir si ces projets rencontreront l'assentiment du peuple hongrois !

1. LEYS, ouvrage cité, page 147.

2. NEUE WIENER TAGBLATT, 5 mai 1906.



CHAPITRE X

LE PROBLÈME ÉLECTORAL AU DANEMARK

Jusqu'à la loi du 1^{re} février 1901, les élections se faisaient, au Danemark, d'une manière toute particulière, qui mérite d'être signalée.

D'après la loi constitutionnelle du 28 juillet 1866, plus connue sous le nom de « Constitution de 1849 révisée », les opérations électorales étaient de véritables réunions publiques où se discutaient les titres des candidats.

Nous ne parlons, bien entendu, que des élections au Folkething ou Chambre basse, le Lands-thing ou Chambre haute étant composé en majeure partie de hauts dignitaires nommés par la Couronne. (La réunion du Folkething et du Landsting constitue le Rigsdag danois.)

En vertu de l'article 75 de la loi de 1866 deux conditions étaient exigées pour pouvoir être candidat : 1° il fallait être présenté, et au moins être appuyé par un des électeurs de la circonscription, en dehors des membres du bureau ; 2° la déclaration de candidature devait être faite la veille au plus tard du jour fixé pour l'élection, et signée à la fois du candidat et de ses parrains.

Puis, le jour de l'élection arrivé, le candidat devait se présenter en personne, sous peine de

1. DEMOMBYNES, *Les constitutions modernes*.

forclusion, si le bureau électoral n'excusait pas son absence. Il devait être accompagné de son parrain, sans quoi l'on présumait que ce dernier lui avait retiré son appui. Les candidats et leurs parrains pouvaient prendre la parole devant l'assemblée électoral, et répondre à toutes les questions qui leur étaient posées. Le président du bureau dirigeait la discussion et prononçait la clôture. Le vote avait lieu ensuite à mains levées ; on suivait généralement l'ordre alphabétique des candidats, à moins que l'appel nominal n'eût été réclamé. Le président proclamait élu celui qui avait obtenu le plus grand nombre de suffrages. S'il y avait plusieurs candidats en présence, la majorité relative était suffisante ; si, au contraire, il y avait un candidat unique, il devait obtenir la moitié au moins des voix exprimées. Toutefois, l'élection n'était encore que provisoire ; car, dans le quart d'heure qui suivait la proclamation du scrutin, les candidats qui n'étaient pas élus, leurs parrains ou cinquante électeurs au moins pouvaient réclamer l'appel nominal. On y procédait alors immédiatement, et les électeurs venaient, à tour de rôle, indiquer de vive voix pour qui ils entendaient voter.

C'était assurément là un système qui ne saurait mériter notre approbation. Il ne faut jamais s'être rendu au milieu d'une réunion publique pour le préconiser. Sans doute, quand il s'agit de discuter les intérêts publics de la commune, les citoyens ne sauraient être réduits à l'isolement :

le droit de tenir des réunions publiques est avant tout une manifestation de la sociabilité humaine. Mais, par contre, il est à craindre, lorsqu'il s'agit du choix des représentants de la nation, que les électeurs ne subissent trop facilement les pressions extérieures, et ne soient amenés à accorder leurs suffrages à des hommes complètement en désaccord avec leurs opinions politiques et religieuses.

Du reste, ce système a été condamné par la pratique, et, depuis la loi du 1^{er} février 1901, modificative de la loi du 12 juillet 1867 sur les élections au Rigsdag, le vote est secret au Danemark¹.

Les électeurs sont appelés à tour de rôle par ordre alphabétique et, reçoivent des mains du président du bureau des bulletins écrits sur du papier blanc, coupé uniformément en leur présence par les secrétaires. Chaque électeur se retire ensuite dans un local séparé de la salle de vote, où il reste seul, pour placer le bulletin de son choix sous enveloppe. Ils reviennent après remettre leurs bulletins au président du bureau, qui les dépose lui-même dans l'urne.

Tel est le mode de votation très simple qui a remplacé le scrutin public, et qui garantit à peu près complètement l'indépendance des électeurs.

Tout ce que l'on peut regretter, c'est que le votant ne dépose pas lui-même son bulletin dans l'urne.

1. VERGER, *Etude sur le Danemark*. Paris, Fontemoing, 1904.

CHAPITRE XI

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN SUISSE

La Suisse, qui est une nation, non de ce temps, mais de plusieurs temps, mêle et pratique tous les modes de votation, depuis le vote à mains levées et par acclamation dans les *landsgemeinden* des cantons primitifs (Zurich, Appenzell) jusqu'au vote secret par bulletins en matière fédérale et dans plusieurs cantons (Genève, Berne, Tessin, Neuchâtel, Vaud, etc., etc.)

L'article 71 de la Constitution de 1874 confie l'autorité suprême en matière législative à l'Assemblée fédérale, qui se subdivise elle-même en Conseil national et en Conseil des Etats.

Le Conseil national se compose de députés élus au suffrage universel, à raison d'un membre par 2.000 habitants. Toutefois, au delà de 10.000, on compte pour 20.000 les fractions supérieures.

Le Conseil des Etats comprend quatre députés par canton. C'est le canton représenté comme unité politique.

Ces deux assemblées sont élues au scrutin secret ; on suit les règles particulières de chaque canton.

Nous n'entrerons pas en détail dans la législation électorale de tous les cantons ¹ de la Suisse : cela nous entraînerait trop loin et beaucoup ne présenteraient qu'un intérêt très relatif. Nous nous contenterons seulement de passer en revue les plus caractéristiques.

1. — Canton de Vaud

D'après la loi électorale du canton de Vaud, de 1881, modifiée par un décret du Grand Conseil du 2 février 1893, les présidents des divers bureaux remettent aux électeurs des enveloppes sur lesquelles sont inscrits le nom de la commune où le vote a lieu, l'opération et le tour de scrutin. Cette formalité a pour avantage d'empêcher les votants de se munir d'enveloppes garnies à l'avance. Ils doivent mettre dans la salle leurs bulletins sous enveloppe. Le bureau refuse les bulletins qui ne seraient pas contenus dans les enveloppes officielles.

Mais ce système a le grand inconvénient de ne pas prémunir les votants contre certaines influences extérieures qui peuvent agir sur eux. Ainsi, par exemple, on ne tient pas compte des indiscretions du bureau, au moment où ils placent leurs bulletins sous les enveloppes.

¹; Pour l'étude des cantons, voir DARESTE, ouvrage déjà cité, et F. MERCIER, *Résultat d'une enquête sur le système électoral des divers cantons suisses*, Genève, 1903.

2. — Canton de Genève

A Genève, l'électeur fait reconnaître son identité en délivrant au bureau de distribution ses nom, prénoms, âge, profession et domicile. Son identité reconnue, l'électeur voit son nom rayé des listes électorales, et une estampille lui est remise par le bureau.

Ces estampilles sont imprimées et préparées par le département de l'Intérieur, et elles sont absolument nécessaires pour donner au vote son caractère d'authenticité. Elles portent la date du scrutin et l'indication du collège. Une fois muni de son estampille, l'électeur la colle sur son bulletin, qu'il dépose lui-même dans l'urne.

Les bulletins doivent être sur papier blanc; peu importe qu'ils soient écrits à la main ou imprimés. Au moment du dépouillement, on annule les bulletins ou estampilles, qui ont été transportés hors du local.

3. — Canton de Berne

Dans le canton de Berne, siège du gouvernement fédéral, les votants reçoivent, en échange de leurs cartes de légitimation, les bulletins de vote et d'élection nécessaires. La salle doit être disposée de façon qu'il y ait un endroit séparé où les citoyens puissent écrire leurs suffrages. Il y a trois urnes : l'urne de contrôle, de couleur

bleue, qui sert à recevoir les cartes de légitimation ; l'urne de vote, de couleur rouge, qui sert à recevoir les bulletins de vote ; l'urne d'élection, de couleur blanche, qui sert à recevoir les bulletins d'élection ¹. Les citoyens qui ont reçu leurs bulletins de vote et d'élection ne peuvent quitter la salle sans les déposer dans l'urne.

4. — Canton de Zug

Les bulletins sont imprimés et fournis par l'administration aux frais du candidat ; ils sont remis, le jeudi qui précède l'élection, au délégué de chaque parti contre récépissé. L'électeur, pour voter, doit les mettre dans des enveloppes officielles, qui sont distribuées dans la salle de scrutin. Les agents du candidat portent à domicile les bulletins de chaque électeur.

5. — Autres Cantons

A Lucerne, on retrouve le vote sous enveloppe officielle.

A Neuchâtel, des locaux spéciaux et des isolements sont aménagés, en vertu d'une loi de 1891, dans chacune des sections, de façon que les électeurs puissent écrire leurs votes en secret.

Dans le Tessin, une loi est venue en 1888, substituer le scrutin secret au vote public. Depuis,

1. Les bulletins d'élection servent uniquement à compter le nombre des suffrages exprimés.

on fait usage des bulletins, et les enveloppes sont fournies par l'administration.

Par contre, le vote a encore lieu aujourd'hui par déclaration verbale dans les cantons de Zurich et d'Appenzell.

En tout cas, il est à remarquer que le scrutin secret a, dans ces dernières années, fait des progrès très sensibles en Suisse. Alors qu'il y a seulement vingt ans il était l'exception, il est devenu aujourd'hui la règle, et il en sera partout ainsi où les populations iront en se démocratisant.

CHAPITRE XII

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN GRÈCE

Les procédés usités en Grèce pour garantir le secret du vote sont sans analogie aucune avec ceux des autres pays. On verra que la subtilité traditionnelle de la race s'y retrouve, même qu'elle est nécessaire pour pratiquer ce mode de votation. Voici en effet le système qui est fort efficace, nous assure-t-on sur place ¹.

En Grèce, le scrutin dure un jour, du lever au coucher du soleil. Il a lieu dans la salle d'école primaire de garçons ou, à défaut, dans l'église la plus spacieuse. Le maire de la commune tient à la disposition des membres du bureau la salle, les urnes, ainsi que les meubles et effets indispensables ; seules les caisses contenant les urnes sont remises au bureau par les employés de l'autorité administrative.

Il y a autant d'urnes que de candidats, portant chacune le nom du candidat et un emblème de son parti ; deux compartiments se trouvent dans chaque urne, l'un à droite, peint en blanc

1. Nous empruntons cet exposé du système grec au rapport de M. Ruau, Chambre des députés, année 1901, n° 2905.

pour les oui, l'autre à gauche, peint en noir pour les non, tout comme dans l'Athènes de Thucydide. Les électeurs arrivent au bureau par groupes de cinq ; il est remis à chacun d'eux une boule en plomb (succédané du *ψῆφος* antique), et ils font vérifier l'unité dans leur main, de visu par le président, comme le fera notre électeur, le jour où on introduira le vote sous enveloppe ; ils introduisent alors leurs bras dans un tube, semblable à un tuyau de poêle, à l'intérieur et au bout duquel s'ouvrent les deux compartiments ; des mouvements de va-et-vient de droite à gauche du bras du votant se font sentir pour donner le change aux regards indiscrets, cependant que la main lâche la boule dans l'un des deux sacs feutrés qui terminent les compartiments. Il n'y a plus qu'à compter les oui.

Ce système présente, à notre avis, deux graves inconvénients. Il tend d'abord à limiter le choix des électeurs aux candidats dont les noms sont inscrits dans les urnes : ceux-ci se trouvent dans l'obligation de voter pour les personnes qui leur sont proposées : la liberté pleine et entière d'accorder leurs suffrages à ceux qui leur plaisent, leur est, par là même, refusée.

De plus, il peut arriver que les électeurs ne se rendent pas suffisamment compte du système et jettent à tort et à travers leurs boules dans les oui ou les non (les *οὐκ* et les *οὐχ*). On a vu, dans certaines localités, tous les votants jeter leurs boules dans le sac des oui et les candidats

obtenir ainsi un nombre égal de suffrages. Il est vrai que ce dernier inconvénient est largement compensé par ce fait que les ballottages n'existent pas en Grèce, et on peut dire que c'est là un stimulant qui pousse les électeurs à bien faire attention à l'acte qu'ils accomplissent.

On sait en effet que, si un ou plusieurs candidats obtiennent égalité de suffrages, les candidats en ballottage inscrivent leurs noms sur des bulletins qu'ils enroulent en forme de cylindre, et que ces bulletins uniformes sont tirés au sort par les juges. Le candidat qui a la chance de voir son nom sortir le premier de l'urne est nommé député.

Mais, malgré ces inconvénients, le système grec, si on en juge par les résultats fournis sur place, assure la sincérité complète des votes ¹.

Il n'y a aucun rapprochement à établir entre le vote par bulletins usité en France et le mode tout spécial employé en Grèce dans le but, dit-on, d'éviter les fraudes. On rencontre encore le vote par boules en Russie pour les élections des districts et des villes ; mais il n'est là qu'un perfectionnement apporté au vote par acclamation, et ne permet pas le choix du candidat, comme en Grèce. Enfin, ce système a été adapté, par une loi de 1890, aux mœurs locales de la Serbie.

1. Rapport Lintilhac déjà cité, page 20.

CHAPITRE XIII

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN SERBIE

La Serbie est un des rares pays, avec la Grèce et le duché de Luxembourg, où le pouvoir législatif ne comprend qu'une chambre unique : la Skouptchina ; elle est nommée au suffrage direct dans les villes et les chefs-lieux de district et, partout ailleurs, au suffrage à deux degrés ¹.

Jusqu'à la loi électorale du 25 mars 1890, le vote eut lieu de vive voix, par une simple déclaration sur des registres que tenait le bureau. Ce fut la constitution serbe du 22 décembre 1888 et la loi électorale du 25 mars 1890 qui introduisirent en Serbie le vote par boules, tel qu'il est pratiqué en Grèce. Au régime de la publicité succéda ainsi le secret des votes.

La loi électorale de 1890 ², qui, pourtant, n'avait jamais donné que de bons résultats, fut abolie et remplacée par une loi du 22 avril 1903, la dernière du roi Alexandre. Au vote par boules, on substitua le vote au moyen de petits billets.

1. Annuaire de législation étrangère, année 1904, p. 596 et suiv.

2. DEMOMBYNES, ouvrage cité.

Ce vote, qui pouvait donner lieu à tous les abus imaginables et enlevait toute sincérité aux élections, amena dans le pays un malaise général, Les aspirations d'Alexandre tendaient alors vers le gouvernement personnel. En moins de deux années, par suite de la constitution du 6 mai 1901, on avait bouleversé l'édifice politique. Un Sénat avait été créé ; les attributions du Conseil d'Etat, des tribunaux, des préfets, des sous-préfets et des maires avaient été totalement refondues : tous les pouvoirs convergeaient de plus en plus vers un seul homme, le roi. On prêtait au couple royal l'intention de faire encore de nombreuses innovations : et le peuple appréhendait le résultat des élections faites sous l'empire de la loi du 22 avril et fixées au 19 mai.

Devant le mécontentement populaire, la situation devenait grave pour Alexandre. Dans la nuit du 28 au 29 avril 1903, la tempête se déchaîna. On connaît la nuit tragique dont Alexandre et Draga furent les victimes.

La loi du 22 avril ne reçut pas, de ce fait, son application : le Parlement, convoqué en toute hâte, vota l'élection au trône de Pierre Karageorgewitch, et le premier acte de celui-ci fut d'abolir, comme bien on pense, la Constitution de mai 1901 et la loi d'avril 1903.

La Constitution du 22 décembre 1888 fut remise en vigueur, ainsi que les lois connexes, en particulier la loi du 25 mars 1890. Et on revint

purement et simplement de la sorte au système des boules.

Nous ne reviendrons pas sur ce mode de votation, que nous avons déjà analysé à propos de la Grèce.

La seule différence entre les deux systèmes consiste en ceci : tandis que, dans le royaume hellénique, il est d'usage que les noms des candidats en ballottage soient tirés au sort par les juges, pour éviter ainsi un second tour de scrutin, en Serbie, au contraire, on procède au scrutin de ballottage trois jours après le premier tour, et seuls les candidats qui, sans être élus au premier tour, ont eu le plus de suffrages ont le droit de se présenter. Le choix ne peut porter que sur un nombre de candidats double de celui des députés restant à élire ; l'élection est faite à la majorité relative. Pour que les opérations électorales donnent un résultat au premier tour, il faut la majorité absolue des votants.

Dans les arrondissements, chaque commune élit deux électeurs du second degré par cinquante électeurs. Le ballottage, au lieu de se faire trois jours plus tard, commence immédiatement après.

Grâce à la loi électorale de 1890, le calme est revenu en Serbie, et, si on en juge par les élections de 1904 à la Skouptchina, on voit que tout s'y passe avec sagesse et tranquillité.

CHAPITRE XIV

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN AUTRICHE

Le Parlement autrichien comprend deux Chambres : la Chambre des seigneurs et la Chambre des députés. L'ensemble constitue le Reich-rath. Le gouvernement parlementaire a été introduit en Autriche en 1866, après la défaite de Sadowa. Les lois fondamentales promulguées le 21 décembre 1867 par l'empereur François-Joseph, sur les conseils de son premier ministre, le marquis de Beust, offrent ce trait particulier d'un souverain qui recourt au gouvernement parlementaire, comme au plus efficace des remèdes, pour sortir d'une situation compliquée.

La Chambre des Seigneurs (Herrenhaus) est formée des princes de la maison impériale, de membres héréditaires de droit par naissance, d'archevêques, d'évêques et de membres distingués nommés par l'empereur.

La Chambre des députés (Abgeordnetenhaus) est élue au suffrage universel. Les électeurs sont divisés en quatre catégories¹, qui comprennent :

- A. La classe des grands propriétaires fonciers;
- B. Les villes, marchés et centres industriels;

1. En ce moment, la Chambre des seigneurs discute un projet précédemment adopté par la Chambre des députés, et qui tend à donner comme base à la constitution autrichienne le suffrage universel

C. Les chambres de commerce et d'industries.

D. Les communes rurales.

Pour les trois premières classes d'électeurs, le vote est à la fois direct et secret. Seuls les grands propriétaires fonciers peuvent voter par procuration.

Dans la quatrième catégorie ¹, le vote se fait à deux degrés, tout en restant secret : les électeurs primaires choisissent un électeur secondaire par 500 habitants.

Jusqu'en 1896, le vote était public ou secret, suivant le mode adopté par la Diète locale. Depuis 1896, il est partout secret ².

D'après l'article 40 de la loi du 14 juin 1896, le président de la commission électorale « fait connaître aux électeurs assemblés avant l'ouverture du scrutin, les conditions exigées par la loi pour la capacité électorale ; il leur explique comment le vote et le calcul des votes doit avoir lieu, et il les exhorte à voter suivant leur conscience et leur libre conviction, sans aucune arrière-pensée intéressée, en ne tenant compte que de leur science et de leur bonne foi politique ». Les électeurs prêtent alors le serment de se conformer à ces règles.

et égal. Il est à peu près certain que la Chambre des seigneurs ratifia le projet, la noblesse même la plus attardée dans ses préjugés comprenant les nécessités de l'heure présente.

1. Jusqu'en 1900, le vote pour les électeurs primaires de la quatrième classe était resté public, ce qui influait peut sur le résultat final.

2. *Revue politique et parlementaire*, tome x, page 37.

On procède ensuite au vote ; les membres de la commission votent les premiers, puis les électeurs sont appelés en suivant l'ordre de la liste ; ceux qui ne répondent pas à l'appel de leur nom votent les derniers. Les bulletins sont pliés et mis dans l'urne par le président de la commission, à qui l'électeur présente en même temps sa carte d'aptitude. Le secrétaire et un membre de la commission sont chargés du pointage. Si les bulletins contiennent plus de noms que de députés à élire, on compte seulement les premiers noms. Si, au contraire, ils en contiennent moins, les noms qui figurent au bulletin sont néanmoins comptés.

Sont nuls : les votes émis par des incapables, les bulletins qui contiennent des votes sous condition ou avec mandat impératif, et ceux enfin où les candidats sont désignés insuffisamment.

En somme, la législation électorale de l'Autriche présente de nombreux points de rapports avec la nôtre : dans les deux, on retrouve le vote secret et au moyen de bulletins l'identité de l'électeur constatée par la carte électorale, les mêmes procédés de dépouillement et de pointage. Elle ne diffère que sur certains points de détail. C'est ainsi, par exemple, qu'elle exige, en plus de la législation française, la prestation d'un serment par l'électeur. En Autriche, la majorité absolue est suffisante pour la proclamation d'un candidat élu ; en France, il faut, en outre, un quart au plus des électeurs inscrits.

CHAPITRE XV

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN ITALIE

Le papier officiel et le vote manuscrit, comme le prescrivait la loi française du 19 avril 1831, avec urne de verre, se retrouvent dans la loi électorale italienne du 22 janvier 1882¹.

Chaque collège électoral est divisé en sections. Les électeurs sont convoqués individuellement quinze jours au moins avant l'élection. Ce sont les communes elles-mêmes qui fournissent le papier blanc et la boîte pour chaque scrutin. Les bulletins sur papier de couleur sont formellement interdits.

La salle de vote est divisée en deux compartiments séparés par une cloison d'un mètre de hauteur et ayant une ouverture qui donne accès d'une partie dans l'autre ; les électeurs se tiennent dans la salle qui communique avec la porte d'entrée, et le bureau dans celle du fond. La table du bureau est disposée de façon qu'on puisse, après le vote, circuler facilement autour d'elle. D'autres tables sont mises de place en place pour permettre à chacun d'écrire son bulletin, en respectant le secret du vote.

1. PINETTI, *Histoire électorale de l'Italie*, Florence, 1884, Traduction Morel.

Les électeurs, pour voter, doivent présenter un certificat d'inscription sur la liste électorale. A défaut d'un certificat, ils doivent montrer un arrêt de la Cour d'appel les autorisant à voter.

Une fois que le bureau électoral s'est formé, l'un des scrutateurs signe au dos autant de bulletins préparés qu'il y a d'électeurs dans la section, et le président les marque du cachet communal, puis les met dans une urne de verre transparente. Le président déclare alors le scrutin ouvert. On procède à l'appel des électeurs, et on remet à chacun d'eux, après constat de l'identité, un bulletin extrait de l'urne et déplié. L'électeur se retire à une des tables et écrit son vote. Les personnes ne sachant pas lire sont autorisées à se faire accompagner par une personne désignée par eux à cet effet. L'électeur remet ensuite son bulletin au président, qui le dépose dans une seconde urne de verre transparente ; l'un des scrutateurs émarge sur la liste électorale à la suite de chaque vote. Le scrutin reste ouvert de 10 heures du matin à quatre heures de l'après-midi. Passé cette heure, on procède au dépouillement, et il suffit de compter le nombre de bulletins obtenus pour chaque candidat.

Le système italien prémunit assurément certaines fraudes, grâce aux urnes de verre transparentes ; mais il ne libère pas suffisamment d'une façon matérielle la personne de l'électeur, dans le moment qui précède le vote, pour que sa liberté morale puisse s'exercer dans ce vote.

CHAPITRE XVI

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN ESPAGNE

La loi électorale espagnole du 8 février 1877 ne contient pas de particularités bien intéressantes à signaler.

En Espagne, le vote est secret ; il a lieu au moyen de bulletins sur papier blanc, pliés en deux, que l'électeur remet au président du bureau. Celui-ci dépose les bulletins dans l'urne, et deux assesseurs prennent note que l'électeur a voté.

Le président du bureau a la police de l'assemblée électorale, et nul électeur ne peut entrer dans la salle de vote s'il est porteur d'armes et de bâtons. Il est cependant fait une exception pour ceux qui sont atteints d'infirmités notoires, mais encore ne doivent-ils rester dans la salle que juste le temps nécessaire pour donner leurs voix.

Les électeurs inscrits au district, les autorités civiles et auxiliaires requises par le président ont seuls le droit d'entrée dans la salle. Tout votant présent dans la salle de vote, à partir de 4 heures de relevée, a le droit absolu de voter

effectivement. (En Belgique, il suffit de deux heures¹.)

Cõme on le voit, le systẽme espagnol ne contient aucune innovation, et il est sujet à toutes les critiques du systẽme français de 1852.

1. *Revue politique et parlementaire*, tome VIII, page 32.

CHAPITRE XVII

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN ROUMANIE

La Roumanie est une nation de formation récente. C'est le traité de Berlin du 13 juillet 1878 qui l'a reconnue comme Etat indépendant.

Une loi du 30 juin 1886, modifiée en 1903 y règle les opérations électorales.

Le vote est secret pour toutes les élections. Les bulletins sont imprimés par les soins du bureau ; ils sont remis au président du collège la veille du scrutin. Un local de vote est réservé pour chaque groupe de 750 électeurs inscrits. Le président, avant l'ouverture du scrutin, inspecte toutes les salles réservées au vote et les urnes destinées à recevoir les bulletins. L'électeur qui se présente pour voter remet sa carte au président, qui, après l'avoir vérifiée, lui donne des bulletins. Il passe alors dans l'une des pièces réservées, où il doit se trouver seul et où il ferme tous les bulletins ; il rentre ensuite dans la grande salle, où il remet d'abord au président les bulletins des candidats pour lesquels il vote et que le président introduit lui-même dans l'urne blanche, et ensuite les autres, que le président introduit dans l'urne noire. Le président

marque au coin la carte de l'électeur, qu'il fait inscrire sur la liste de ceux qui ont voté.

Les urnes électorales doivent avoir deux serrures, dont les clefs sont confiées, l'une au président du bureau, l'autre au plus âgé des secrétaires. La table qui supporte les urnes doit être portée devant le bureau, de sorte que les électeurs puissent observer ce qui se passe au dépouillement du scrutin.

Le vote dure deux jours, et le bureau doit se tenir en permanence. Toutefois, si le premier jour, à 4 heures, et après un second appel, il n'y avait pas d'électeurs présents pour voter, le scrutin serait fermé et remis au lendemain. L'urne est alors close avec le cachet de plusieurs électeurs, qui peuvent rester dans la salle pour la garder.

Les agents administratifs ne sont autorisés à voter que le second jour, entre 2 et 4 heures, et ne doivent rester dans la salle que le temps nécessaire pour voter ; il leur est même interdit de stationner dans les localités avoisinantes ¹.

Cette disposition a pour avantage de restreindre l'influence de la candidature officielle, et de tenir les fonctionnaires à l'écart de la lutte électorale.

1. RECHINCOURT, *La loi électorale roumaine*. Paris, 1904.

CHAPITRE XVIII

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN NORVÈGE

En Norvège, le pouvoir législatif comprend deux Chambres : le Lagthing et l'Odelsting : la réunion de ces deux Assemblées forme le Shorting.

L'Odelsting est recruté parmi le Lagthing : il se compose d'un quart de ses membres choisis au scrutin secret.

Quant au Lagthing, d'après la loi électorale du 6 juin 1878, il est nommé au scrutin secret à deux degrés. L'assemblée électorale se tient, dans les villes, à l'église ou à la mairie, sous la présidence du maire et des conseillers municipaux et, dans les campagnes, dans les églises, sous la direction des pasteurs, assistés de leurs adjoints.

Le nombre des électeurs du second degré à choisir varie à la ville et à la campagne ; il est établi suivant l'importance de la population et est porté par le président de l'assemblée à la connaissance des intéressés.

On procède à un double appel des électeurs, et les personnes qui n'y répondent pas sont rayées des listes électorales et ne sont plus admises

à voter. Le président donne lecture de la constitution du bureau.

Des enveloppes opaques, uniformes, sur papier blanc, sans signature ni marques quelconques, timbrées du sceau officiel, sont remises, à l'entrée de la salle de vote, à tous les votants. Les électeurs se rendent ensuite dans la salle voisine pour y glisser sous enveloppe leur bulletin, et reviennent après le déposer dans l'urne.

Le vote par procuration est permis en Norvège. Les absents ont le droit d'envoyer leurs bulletins dans des enveloppes cachetées. Toutefois, ils doivent donner une excuse valable. Si celle-ci est admise, on ôte leurs bulletins de l'enveloppe ; on les dépose dans l'enveloppe officielle, et on les met dans l'urne.

Au moment du dépouillement, tous les bulletins sont lus à haute voix. S'ils ne sont pas contestés, ils sont parafés par les scrutateurs et comptés aux candidats. Huit jours après cette élection primaire, les électeurs des villes se réunissent pour nommer définitivement leurs députés ; un mois est accordé aux électeurs des campagnes ¹.

1. DARESTE, *Les constitutions modernes*.

CHAPITRE XIX

LE PROBLÈME ÉLECTORAL DANS L'EMPIRE ALLEMAND

La législation électorale de l'Allemagne concernant le secret du vote remonte seulement à 1903. Elle est une des dernières en date et des plus récentes de nous.

Le pouvoir législatif est exercé pour l'Empire par deux Chambres : l'une, le Reichstag, élue par le suffrage universel ; l'autre, le Bundesrath, composée des hauts fonctionnaires désignés par chacun des gouvernements particuliers des Etats allemands.

Jusqu'au 28 avril 1903, le vote a été secret en Allemagne ¹, et c'est alors seulement qu'on vit apparaître, pour la première fois et pour toutes les élections de l'Empire, le double principe de l'enveloppe et de l'isoloir.

Voici comment se pratique actuellement le vote :

La table à laquelle prend place le bureau

1. Le vote par bulletins était pratiqué en Allemagne depuis la loi du 28 mai 1870. En 1878 et 1881, des propositions avaient été présentées au Reichstag, tendant à introduire l'usage des isoloirs et des enveloppes, mais sans aucun succès.

électoral doit être placée de telle façon qu'elle soit accessible de tous côtés. Sur cette table est installée une urne électorale pour introduire les bulletins de vote. Avant le commencement des opérations électorales, le bureau doit s'assurer que l'urne est vide.

Les bulletins sont imprimés sur papier blanc, et ne doivent pas présenter de signes de reconnaissance ; ils doivent avoir de 9 à 12 centimètres et être confectionnés avec du papier à écrire, d'épaisseur moyenne. Les enveloppes sont munies du cachet officiel, et ne portent aucun signe de reconnaissance ; elles doivent avoir de 12 à 15 centimètres et être fabriquées avec un papier non transparent.

Le bureau doit veiller à ce que le votant introduise son bulletin dans l'enveloppe, sans possibilité d'indiscrétion de la part d'autrui, ce qui s'obtient en préparant une ou plusieurs cabines n'ayant de communication qu'avec la salle de vote, où seront placées des tables accessoires à proximité de la table du scrutin.

Les électeurs qui veulent voter reçoivent une enveloppe estampillée d'une personne placée par le bureau à proximité de la cabine ou de la table accessoire. Ils se rendent ensuite dans la cabine voisine ou auprès de la table en question et y introduisent leurs bulletins sous enveloppes ; ils s'approchent de la table du bureau, déclinent leurs noms et adresses dès qu'on les leur demande, et ils remettent, aussitôt que le secrétaire a trouvé

leurs noms sur la liste des votants, les enveloppes contenant les bulletins au président ou à son remplaçant, qui les introduit, sans les ouvrir, dans l'urne.

Les électeurs qui sont empêchés par des infirmités corporelles de placer de leur propre main leur bulletin dans l'enveloppe et de remettre celle-ci au président du bureau, peuvent se servir de l'intermédiaire d'une personne de confiance.

Tous les bulletins que les électeurs n'auraient pas introduits dans une enveloppe doivent être refusés par le président du bureau; il en est de même des bulletins remis par les votants, qui ne se seraient pas rendus dans la cabine accessoire ou près de la table accessoire.

Le président du bureau doit tenir la main à ce que les votants ne restent dans la cabine accessoire ou près de table accessoire qu'autant de temps qu'il est strictement nécessaire pour introduire le bulletin dans l'enveloppe.

Des exemplaires de la loi électorale sont affichés dans la salle de vote.

Il est interdit, pendant la durée du scrutin, de tenir des conciliabules, de prononcer des discours ou de distribuer des bulletins de vote.

Telles sont les dispositions ¹ de la nouvelle loi électorale allemande de 1903 : elles ne sont applicables, encore une fois, qu'aux élections

1. Tout ce qui concerne l'exposé de la loi électorale allemande a été traduit du « Recueil de Législation de l'Empire ». (Reichsgesetzblatt.)

concernant l'Empire, chacun des Etats particuliers demeurant libre d'adopter, pour ses propres élections, la législation qui lui semble préférable.

Ce n'est pas sans beaucoup de difficultés que cette loi a été votée par le Parlement allemand. Les objections ordinaires furent faites, dans la discussion au Reichstag, sur le principe de l'isoloir, avec un ton ironique et plus ou moins humoristique qui est traditionnel en l'espèce, pour les conservateurs de toutes nuances, grands seigneurs du sol ou maîtres de l'usine, et elles furent réfutées par les libéraux, depuis le Centre jusqu'aux socialistes, en passant par les libéraux nationaux et populaires. Le secrétaire d'Etat de l'Intérieur, ministre d'Etat, le comte de Posadowsky-Wehner, dut venir plusieurs fois à la rescousse en faveur du projet. Bref, pour ne pas en compromettre le succès final, M. Gröber, au nom du centre, préconisa à regret l'abandon du droit pour l'électeur de déposer lui-même l'enveloppe dans l'urne

Dans la séance du 21 avril 1903, les conservateurs ¹ firent une objection qui a trouvé chez nous un certain écho. Le député conservateur Himbourg s'exprima ainsi : « Il se présentera des difficultés pratiques pour l'application de cette loi. L'élection pourra être retardée

1. Pour le compte rendu *in extenso*, voir Stenographische-Berichte, 10^e volumes pages 8908 et suiv.

par malveillance. Que devra faire le président du bureau, s'il arrive qu'un électeur se plaise si bien dans la cabine d'isolement qu'il ne veuille plus l'abandonner ? Devra-t-il alors faire appel à la police ? Nous serons, après l'adoption de cette loi, débordés par les protestations électorales. » A quoi le parti socialiste, par la bouche du député Geck, répondit fort justement : « La mise en pratique du projet en Bade et en Souabe montre combien est erronée l'assertion de son impraticabilité. Pas la moindre protestation électorale en Bade ne s'est produite à la suite des dernières élections, tandis qu'auparavant les annulations d'opérations électorales étaient la règle ordinaire. Grâce à l'isolement, on n'entendra plus parler d'un prétendu terrorisme des socialistes, car, dès maintenant, les travailleurs pourront voter en toute sécurité. »

L'avenir était là pour donner raison aux partisans des cabines d'isolement.

C'est sous le régime de la loi du 28 avril 1903, appliquée aux élections générales des 16 et 25 juin 1903, que la clientèle des partis démocrates; socialistes ¹ passa de deux à trois millions d'électeurs représentant le quart des électeurs inscrits et leur valut près du quart des sièges (81 sur 397). Les chefs socialistes, Bebel en tête ² ont attribué la plus grande partie de cette victoire

1. Etienne FLANDIN, *Institutions politiques de l'Europe contemporaine*, Paris, L. Soudier, 1902, tome II, page 85.

2. Discours de Bebel, à Breslau,

aux mesures prises pour assurer l'indépendance des votants. Il est difficile de ne pas accorder que la réforme électorale ait eu sa bonne part dans ce gain, qui triple celui des élections précédentes.

Les socialistes avaient escompté 80 mandats¹ la victoire a encore dépassé leurs espérances. Au premier tour de scrutin, ils avaient déjà fait élire 53 des leurs, triomphé d'emblée à Berlin et obtenu 18 mandats sur 23 dans le royaume de Saxe. En 1898, ils n'avaient obtenu que 32 mandats au premier tour, dont deux seulement à Berlin. Ils ont gagné en outre de nombreux sièges à Leipzig, Munich, Carlsruhe, Stettin, Mayence ; et, s'ils se souviennent des voix obtenues par leurs candidats (101.927 en 1871, 311.961 en 1881, 763.128 en 1887, 1.734.000 en 1893, 2.107.076 en 1898), pour atteindre 3 millions, il est bien permis, sinon de s'écrier avec le **Vorwaerts**, que l'Empire leur appartient désormais, du moins d'entonner un chant de triomphe. Des électeurs gagnés depuis longtemps aux idées de la social-démocratie, mais qui jusqu'alors n'avaient pu se soustraire à la pression de leurs patrons, avaient pu voter sans risque en faveur du candidat de leur choix.

Il est, en tout cas, de notre devoir de signaler ce fait comme un indice significatif de la puis-

1. Annuaire de la Société de législation étrangère, année 1904, p. 47 et suiv.

sance d'expansion que le secret du vote donne à la volonté populaire, quelles qu'en soient d'ailleurs l'origine et la direction.

Nous verrons plus loin que les projets sur le secret du vote présentés au Parlement français se sont inspirés, en grande partie, de la législation allemande.

CHAPITRE XX

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN PRUSSE

Si L'Allemagne a substitué le vote secret au scrutin public, la Prusse, au contraire, a maintenu dans sa législation le vote public.

Le vote y a lieu par déclaration verbale. Autant de candidats à élire et autant de scrutins. Chaque électeur, à l'appel de son nom, se présente au bureau électoral, où il désigne le nom de son candidat ; le secrétaire inscrit le nom sur la liste des délégués, en marge de celui du votant ; l'électeur peut faire lui-même l'inscription, s'il le désire.

Le système prussien n'a jamais fourni que de mauvais résultats. La publicité du vote est l'hypocrisie de toutes les tyrannies qui guettent l'électeur. En voici, du reste, une preuve piquante¹. Les élections à la Chambre des députés de Prusse (Landtag) ayant lieu au vote public, d'après la méthode que nous venons d'exposer et que Bismark traitait de « misérable par excellence » tout en la maintenant comme un instrument de

1. LÉFÈVRE-PONTALIS, *Les élections au Reichstag*. Paris, 110, rue de l'Université, page 25, et FLANDIN, ouvrage cité, tome II, page 91.

règne, à la prussienne, et, d'autre part, les élections au Parlement allemand (Reichstag) étant secrètes, on a vu se produire le fait suivant : les mêmes électeurs (ceux de la troisième classe pour la Prusse) envoyant à quelques jours de distance des députés gouvernementaux au Landtag et des opposants au Reichstag.

Le vote public, tel qu'il fonctionne en Prusse, montre une fois de plus combien les tribuns romains avaient eu raison de proclamer que le secret du vote est la sauvegarde de sa liberté. (*Tabella vindex libertatis.*)

Les docteurs Barth et Viemer¹, députés au Landtag, appuyés par 28 de leurs collègues, ont demandé, dans la session parlementaire de février 1901, au gouvernement prussien, d'introduire le vote secret dans toutes les élections. Tous les deux ont soutenu avec raison que le vote public constitue une anomalie qui a disparu de tous les grands Etats, et qu'il n'a d'autre but que d'exercer un contrôle et une pression, et de forcer des centaines de mille d'électeurs à voter contre leur conscience, pour sauver leur place ou leur pain.

Le Ministre de l'Intérieur, M. Hammerstein, combattit la proposition. L'introduction du vote secret, quelque séduisant qu'il paraisse, détruirait le système électoral, dont le mérite est précisément que chaque citoyen doit déclarer ouvertement et librement ses opinions politiques.

1. ERMA, *Des dangers du vote public*, Berlin, 1901.

La proposition donna lieu à d'assez longues discussions. Le centre, par l'organe du docteur Porsh, approuva le vote secret, mais pour les électeurs primaires seulement et à la condition que le vote soit en même temps obligatoire, comme en Belgique. Les conservateurs, MM. Irmer et Erfa, combattirent la proposition. Finalement, elle fut rejetée le 8 février 1901. Les progressistes et le centre votèrent seuls pour le scrutin secret.

Et depuis, aucune autre tentative de ce genre n'a été faite devant le Landstag prussien.

CHAPITRE XXI

LE PROBLÈME ÉLECTORAL EN BAVIÈRE

¶ Jadis, les élections se faisaient au scrutin public et par bulletins signés, dans le royaume de Bavière. C'est la loi du 22 mars 1881 qui est venue consacrer le système du vote secret, par bulletins non signés.

La loi bavaroise a exigé de tout temps des électeurs la prestation d'un serment. Comme les élections se font au deuxième degré, les électeurs du premier degré doivent jurer de rester fidèles au roi et de respecter les lois du royaume et la constitution en vigueur ; ceux du second degré prêtent un serment qui les oblige (moralement) à voter en toute indépendance et loyauté. On ne retrouve aujourd'hui de traces d'un pareil serment que dans la loi électorale autrichienne. Il en était ainsi en France sous la Révolution et sous le gouvernement de Juillet. La loi du 19 fructidor de l'an V obligeait les électeurs, avant de prendre part au vote, à prêter un serment de haine à la royauté et à l'anarchie, en même temps qu'un serment de fidélité et d'attachement à la République et à la Constitution de l'an III.

La loi du 29 juin 1820 proclamait de même la nécessité d'un serment ainsi conçu : « Je jure obéissance à la loi, fidélité au roi et respect à la Constitution. »

Ce sont là des formules antiques fort peu efficaces, si nous en jugeons par les multiples fraudes qui se pratiquent actuellement en Bavière ¹. Quant à nous, le serment exigé des électeurs primaires nous semble excessif, et celui demandé aux électeurs secondaires nous paraît tout à fait inutile. C'est là une complication des opérations électorales, qui ne répond à aucun but pratique.

La loi bavaroise de 1881, à l'instar des lois précédentes, punit les électeurs corrompus de la perte de l'électorat et de la peine du parjure. Mais, malgré ces sanctions assez rigoureuses, le secret du vote est loin d'être assuré en Bavière, et laisse beaucoup à faire au législateur.

1. TISSOT, *Les Prussiens en Allemagne*, page 106.

CHAPITRE XXII

LE PROBLÈME ÉLECTORAL DANS LE DUCHÉ DE BADE

Le pouvoir législatif comprend deux Chambres dans le duché de Bade. La première, la Chambre des seigneurs, se compose des princes de la maison ducale, de députés élus par la noblesse seigneuriale et de membres nommés par le grand-duc ou les universités. La seconde, la Chambre des députés, comprend 63 députés élus pour huit ans par des suffrages à deux degrés, avec renouvellement par quart tous les deux ans.

Les élections du premier degré se font par bulletins fermés, non signés, sur papier blanc et sans signes extérieurs, que chaque électeur met lui-même dans l'urne, après y avoir inscrit son suffrage en dehors de la salle. La majorité relative suffit. En cas de partage, c'est le sort qui décide. Le scrutin et la proclamation sont publics¹.

Quant aux électeurs du second degré, ils sont convoqués par écrit et doivent accuser réception de l'avis qu'ils ont reçu. On leur envoie par la poste des bulletins numérotés et sous

¹ WIEMANN, *Les lois électorales en Bavière et en Bade*, Hambourg, 1900.

enveloppe, et ils sont libres d'écrire ou de faire écrire leurs votes. Le jour du scrutin, on procède à l'appel des électeurs, et chacun, au moment de la proclamation de son nom, va remettre son bulletin sans enveloppe au commissaire de l'élection, qui le dépose dans l'urne. Au dépouillement, on donne lecture du numéro du billet et du contenu qu'il porte.

Le système badois a pour avantage d'empêcher l'attribution aux candidats des bulletins des non électeurs ; mais, par contre, le numérotage des bulletins présente l'inconvénient d'entraîner la violation du secret des votes.

APPENDICE

Dans le royaume de Wurtemberg, le pouvoir législatif comprend la Chambre des seigneurs et la Chambre des députés. Cette dernière est composée de membres de droit, de membres élus par certaines catégories particulières d'électeurs et de membres nommés au suffrage universel. Les députés de droit sont, pour la plupart, de hauts dignitaires ecclésiastiques catholiques ou protestants. Sur les 84 députés élus au suffrage universel, 13 le sont par la noblesse, 7 par les villes et 64 par le peuple.

Les électeurs nobles votent au scrutin secret, à l'aide de bulletins écrits et signés par eux, qu'ils remettent eux-mêmes dans l'urne. Les députés des villes sont élus secrètement par des billets blancs remis au président, qui les dépose dans l'urne.

A Brême, en vertu de la loi du 25 juin 1874, les électeurs sont divisés en huit classes, et le scrutin y est toujours secret.

Dans le duché de Brunswick, au contraire, le vote est public, et se fait directement pour toutes les catégories d'électeurs, sauf dans les campagnes, où il a lieu à deux degrés.

On retrouve le vote public pratiqué de la même façon qu'en Prusse dans le duché de Sleswig-Holstein.

Dans le duché de Hanovre, comme sous la Constitution française de 1793, l'élection a lieu soit verbalement, soit au moyen de bulletins clos, au choix des électeurs.

En Westphalie, à Lubeck, en Saxe et à Hambourg, le secret est toujours la règle, et le fait matériel du vote se pratique comme en France.

CHAPITRE XXIII

LE PROBLÈME ÉLECTORAL DANS CERTAINS AUTRES PAYS

En Russie, on retrouve, comme en Grèce, le vote à l'aide de boules pour les élections aux conseils de districts. Les candidats se proposent eux-mêmes ou sont proposés par les électeurs. Le président, d'accord avec l'assemblée, fait voter successivement sur chacun d'eux, par oui ou par non, à l'aide de deux boules, l'une noire et l'autre blanche. C'est le système hellénique reproduit dans ses dispositions essentielles.

Au Canada, le vote est secret et se fait par bulletins fermés et pliés, que l'on remet au président du bureau. La loi canadienne de 1887 est très minutieuse, et réglemeute en détail la composition, la couleur, l'épaisseur, le poids du papier de vote, voire même la grandeur des lettres¹.

Au Chili, l'électeur s'enferme dans un cabinet d'isolement et met son vote sous enveloppe ; il le porte ensuite au bureau et le dépose dans l'urne. (Loi électorale de 1903¹.)

1. Pour de plus amples détails sur le Canada, voir André SIEGFRIED, *Le Canada*, 1906.

1. Le vote est secret au Chili depuis 1891.

En Suède, on rencontre le système adopté chez nous. Comme en France, le vote est secret et se fait par chaque électeur en personne. La seule différence avec le système français consiste en ceci : que sont nuls et n'entrent point en ligne de compte, au moment du dépouillement, les bulletins portant le nom d'une personne inéligible, les bulletins désignant un plus grand nombre de candidats qu'il n'y a de sièges à pourvoir, et les bulletins présentant des incertitudes quant au nom des personnes élues. Or on sait qu'en France, on compte les bulletins, sauf à laisser de côté ceux qui présentent des incertitudes, et, dans le cas de suffrages donnés à des inéligibles, ceux-ci ne leur profitent pas, mais ils entrent en compte pour le calcul de la majorité. Ajoutons qu'en Suède, contrairement à ce qui a lieu en France, la Chambre des députés est élue au suffrage à deux degrés et par des électeurs censitaires.

Là encore, en Portugal, le vote est secret. Chaque électeur remet son bulletin plié en deux et sans signes extérieurs ni signatures au président du bureau, qui le jette dans l'urne ; mention du vote est faite en marge des registres de recensement par les scrutateurs. Les bulletins qui portent des signes extérieurs ou qui ne sont pas blancs sont annulés. (Loi de 1901.)

Certaines nations édictent des dispositions bizarres dans leurs lois électorales. C'est ainsi qu'en Louisiane, l'électeur est déclaré invio-

lable ; il ne peut pas être arrêté le jour de l'élection. La vente et le don des liqueurs fortes sont prohibés dans le rayon d'un mille autour du vote. Cette dernière règle se retrouve dans la loi électorale du Japon de 1889.

Dans la république d'Andorre, le vote est public ; il se fait, soit par bulletins remis ouverts au président du bureau, soit de vive voix. Les autorités constituées ne doivent voter que lorsque tous les citoyens présents ont pris part au vote ¹.

Dans le duché de Luxembourg, les électeurs ne sont pas admis à séjourner dans la salle de vote. Ils y pénètrent individuellement, et y restent seulement le temps nécessaire pour recevoir leur bulletin, passer dans un compartiment séparé pour y marquer d'une croix avec un crayon le candidat pour lequel ils votent et remettre ce bulletin au président.

Et maintenant, nous en avons fini avec cette rapide excursion en législation comparée. Ainsi qu'on a pu le voir par l'étude de certains pays, la France est bien en retard au point de vue d'assurer l'indépendance des électeurs et de garantir le secret du vote. Le décret de 1852 demande de nouvelles garanties. Ce sont ces garanties, présentées sous la forme de propositions d'initiative parlementaire, dont nous entreprendrons maintenant l'étude.

1. *Encyclopédie*, tome xv, page 748.

LIVRE IV

Etude des propositions parlementaires pour assurer la sincérité et le secret du vote

Depuis le décret du 2 février 1852, on se rend très bien compte que la sincérité et le secret des votes ne sont pas suffisamment protégés ; aussi, un bon nombre de propositions¹ s'efforçant de garantir avec plus d'efficacité la liberté de l'électeur, se sont-elles succédées, dans ces quarante dernières années, devant le Parlement çais. Mais, jusqu'à ce jour, et malgré les louables efforts de la Commission de réforme parlementaire de la Chambre, aucune d'entre elles n'a encore abouti.

Déjà, sous le second empire, en présence des scandales inouïs de la candidature officielle, un des membres de l'opposition libérale, M. Malézieux, avait, par un amendement, demandé, lors de la discussion du budget de 1865, qu'une

1. Pour toutes ces propositions voir *Journal Officiel* et débats parlementaires de la Chambre et du Sénat (à la date indiquée).

somme de 100.000 fr. fût mise de côté à la disposition de l'Etat « pour l'achat d'enveloppes destinées à garantir l'indépendance matérielle de l'électeur et l'inviolabilité du scrutin ». Cette proposition fut combattue par le gouvernement impérial, et repoussée à une forte majorité par le corps législatif, le 2 juin 1865. Renouvelée plusieurs fois jusqu'à la fin de l'empire, elle fut repoussée à nouveau les 15 juin 1866, 13 juillet 1867 et 13 juillet 1868. Les objections principales faites dès lors et ressassées depuis furent : le transport sur l'enveloppe des mêmes signes extérieurs que subissait le bulletin, une défiance blessante à l'égard des membres du bureau, l'accroissement des abstentions et des votes multiples.

Avec l'avènement de la République, on put croire un instant que la sincérité des opérations électorales allait être davantage garantie par la loi, d'autant plus que le régime républicain, bien plus que les autres régimes représentatifs, tire sa force morale, comme sa légitimité, de la liberté des suffrages périodiques qui rythment sa vie. Le suffrage universel y a remplacé l'instrument de règne de l'ancien régime. Tout ce qui en vicie l'expression est attentatoire à l'essence même de l'ordre établi.

Dans notre république, telle qu'elle fonctionne, le plus coupable des faussaires, au regard de la loi, devrait être celui qui opère autour des bulletins de vote. Pour quiconque considère avec

attention l'intérêt social, fondement de notre droit pénal, il y a égalité de crime entre celui qui fausse un billet de banque et celui qui fausse un bulletin de vote. Cependant, si l'un expie son forfait au bagne, l'autre, la majeure partie du temps, en est quitte pour verser au fisc « un peu plus de cet or qui lui a déjà servi pour la corruption ou l'intimidation, et qui lui servira à récidiver au lendemain de sa rare et indulgente condamnation ¹ ».

Le mépris public n'est même pas là pour le punir, tant la mollesse de nos mœurs politiques est ici voisine de l'immoralité.

Il y aurait pourtant un moyen de moraliser, malgré ces mœurs, le suffrage universel dans notre république : il suffirait d'empêcher mieux ce qu'on ne punit pas assez, en protégeant par le secret la liberté et la sincérité des votes. Comme nous allons le voir, les projets ne manquent pas, depuis 1870, mais il est triste de constater que, si la candidature officielle n'est plus pratiquée avec autant de cynisme que sous le second empire, les coutumes électorales se sont peu modifiées, et que nos députés et sénateurs n'ont encore rien fait pour assurer l'indépendance des électeurs, sur lesquels cependant repose tout le régime républicain.

La proposition de M. Malézieux au corps législatif fut reprise par M. Corne, à l'Assemblée natio-

1. LINTILHAC, rapport cité, page 3.

nale. Elle était conçue en ces termes : « Le vote est secret. Chaque électeur, à l'appel de son nom, ferme son bulletin dans une enveloppe qui reste non cachetée et la remet au président du bureau. Dans chaque section électorale, des enveloppes spéciales et d'un modèle uniforme sont, par les mains du maire, mises à la disposition des votants ; elles sont placées sur une table séparée du bureau. » Cette proposition fut repoussée par 28 voix de majorité seulement sur 670 votants, le 24 novembre 1875. Un des adversaires de l'enveloppe, M. Delsol, renouvela trait pour trait les objections déjà faites au projet dix ans plus tôt.

Après les élections de 1876, M. Malézieux, avec un de ses amis, M. Le Pommelec, renouvela la proposition qu'il avait soumise au corps législatif, avec en plus prescription d'un type uniforme pour les enveloppes, de leur fabrication par l'Etat, de leur remise en double avec sa carte à chaque électeur, de leur mise en vente au prix d'un centime dans les mairies et les bureaux de tabac. Elle fut rapportée par M. Malézieux lui-même le 22 juin 1877 (n° 992) ; mais elle n'eut pas le temps de venir en discussion avant la dissolution des Chambres par le maréchal de Mac-Mahon.

Dès le début de la législature suivante, la Chambre des députés vota, sur un rapport de M. Alfred Girard, un projet prescrivant l'emploi de l'enveloppe, après rejet par la commission des finances d'une proposition d'étui en métal

avec urne de verre, le 1^{er} juin 1880, par 303 voix contre 149, malgré l'opposition de la droite.

Mais cette proposition de loi, quoique M. le sénateur Griffé lui ait consacré un rapport favorable, fut finalement rejetée au Luxembourg après d'intéressantes vicissitudes, le 25 janvier 1881, par 119 voix contre 109, avec renvoi à la commission d'un contre-projet du général Robert, relatif à l'emploi du papier officiel pour les bulletins.

Les cabines d'isolement, proposées à la commission de la Chambre des députés au mois de mars 1880, furent rejetées par elle, et ne vinrent même pas en discussion en séance publique. Mais, au Sénat, M. Buffet déclara sagement que l'emploi des enveloppes était inefficace, et même nuisible au secret et à la liberté du vote, si on n'y ajoutait pas l'isolement préalable de l'électeur, auquel cas, comme en Angleterre, le système offrirait « une garantie complète » et serait accueilli par lui « avec satisfaction ». Il n'est même pas téméraire d'ajouter que cette intervention de M. Buffet à la tribune du Sénat contribua pour beaucoup au rejet de la proposition de M. Griffé.

Le 7 décembre 1882, M. Corentin-Guyho reprit cette même proposition du vote sous enveloppe, en y joignant la cabine d'isolement et le dépôt direct par l'électeur de l'enveloppe dans l'urne ; mais, après une vaine tentative de mise à l'ordre du jour le 20 juillet 1885, il n'en fut plus question.

Reprise encore une fois quelques mois plus tard par MM. Gaston Laporte et André Folliot, cette proposition fut à nouveau l'objet d'un rapport favorable de M. Gaussorgues, et aboutit d'abord au vote du principe par 397 voix contre 102, le 25 juillet 1889, puis au rejet de l'ensemble, à cause d'autres dispositions jointes à celles de l'enveloppe : notamment, l'article 7 prescrivait des pénalités contre les maires qui auraient omis ou volontairement refusé de préparer les « corbeilles ». MM. Laporte et Folliot, dans le but de simplifier le système de M. Corentin-Guyho, avaient proposé de remplacer l'isoloir par l'emploi d'une corbeille d'enveloppes isolée dans un angle de la salle de vote, de manière à forcer l'électeur à tourner le dos au bureau pendant qu'il mettrait son bulletin sous enveloppe.

Puis, jusqu'en 1900, le même sort est réservé aux propositions qui maintenaient, parmi d'autres mesures, le vote sous enveloppe.

Il en a été ainsi des propositions faites, soit au Sénat, soit à la Chambre, par M. Boysset, avec rapport de M. Maxime Lecomte, le 20 janvier 1890 ; par M. Boissy d'Anglas (18 janvier 1891), permettant de garnir, hors la salle de vote, l'enveloppe de son bulletin, avec rapport de M. Georges Trouillot (28 juin 1898) ; par M. Gabriel Deville (19 juillet 1897), avec rapport de M. Odilon-Barrot (23 octobre 1897) ; par M. Defontaine et autres (6 juillet 1897), avec rapport de M. Bienvenu-Martin (18 janvier 1898).

Ce n'est que le 16 décembre 1900, sur une nouvelle proposition de M. Defontaine, après un rapport favorable de M. Ruau (23 mars 1900) que le principe de l'enveloppe fut voté par 351 voix contre 171.

Enfin, l'emploi du vote sous enveloppe (3^e proposition Defontaine, 1^{re} juillet 1902), accepté par la commission du suffrage universel, est voté par la Chambre des députés avec d'autres dispositions, le 27 octobre 1904, à la presque unanimité des suffrages (521 voix contre 10).

Chaque fois que la proposition du vote sous enveloppe est venue en discussion, depuis vingt-cinq ans, à la Chambre des députés, elle y a réuni des majorités. Elle n'a succombé finalement que parce que son sort y était intimement lié à celui d'autres mesures de précaution. Les projets Corentin-Guyho, Laporte et Defontaine n'ont pas eu d'autre cause d'insuccès.

Nous avons vu que l'emploi d'un papier de vote de type uniforme et officiel avait été prescrit par la loi française du 19 avril 1831.

Outre le contre-projet que nous avons déjà signalé de M. le général Robert, qui tendait à reproduire cette prescription, il faut encore noter des propositions analogues faites à la Chambre des députés par M. Turrel, et repoussée, le 11 avril 1889, et par M. Le Hérissé (5 avril 1892), repoussée également en séance.

Des propositions de bulletins uniformes et collectifs, selon le mode adopté en Belgique,

avec emploi de l'isoloir, par M. Pastre, ou conformes à un bulletin étalon, par M. Jacob, furent combattues, le 6 décembre 1901, par devant la commission du suffrage universel, par M. Waldeck-Rousseau, président du Conseil.

Une proposition de M. Mollard, relative à un bulletin collectif, de type uniforme, qui aurait contenu des bulletins au nom de chacun des candidats, séparés l'un de l'autre par un pointillé et se détachant comme des timbres-poste, fut écartée en séance, dans la discussion de décembre 1901.

Le 23 juin 1902, M. Paul Constans et plusieurs de ses collègues socialistes ayant repris la proposition de M. Pastre du vote : 1^o par bulletins collectifs, timbrés au sceau de l'Etat, avec, dans une bande noire, des ronds blancs à noircir en face du nom choisi ; 2^o avec emploi de la cabine d'isolement, la commission du suffrage universel, après un rapport sommaire de M. Morel, favorable à la proposition, n'en retint que la seconde partie.

Une des principales objections que l'on a faites au bulletin collectif est celle-ci : il exige, dit-on, que l'électeur sache lire. Et cette objection sembla avoir impressionné fortement le législateur.

Pour notre part, nous ne la croyons pas irréfutable, et du reste, une tentative toute récente vient d'être faite à la Chambre pour y répondre. M. Louis Olivier et plusieurs de ses collègues

y remplacent, pour l'illettré, la lecture par la constatation de diverses couleurs propres à chaque candidat et dont chacune est juxtaposée à son nom dans un rectangle.

Telle est la longue liste de projets et de contre-projets qui, depuis trente ans, sont périodiquement présentés aux Chambres. Toutefois, avant de clore cette revue, il nous paraît indispensable d'insister tout spécialement sur la proposition faite par M. Ruau ¹, au nom de la commission du suffrage universel sur les projets de MM. Paul Constans et Defontaine « que nous avons mentionnés ». Cette proposition de loi, qui a été l'objet de vives discussions dans la dernière législature, et qui, à maintes reprises, a reçu l'approbation presque générale des deux Chambres, n'a échoué que faute de temps et pour le motif qu'on était trop près des élections législatives. Cette proposition est comme la coordination de toutes celles qui avaient été faites auparavant, et c'est en ce sens surtout qu'elle est intéressante pour nous.

Le projet (article 1^{er}) posait tout d'abord en principe que le vote avait lieu sous enveloppes non fermées. L'expression « non cachetées », que certains députés auraient voulu voir substituer à celle de « non fermées », fut repoussée par la Chambre comme prêtant à l'équivoque. On aurait pu, en effet, ergoter, en fermant l'enveloppe, à l'aide d'un enduit à la gomme par exemple,

1. RUAU, rapport déjà cité.

et soutenir qu'elle n'avait pas de cachet. Or la manière de fermer l'enveloppe pourrait, en outre, constituer un signe de reconnaissance, et le temps de l'ouvrir augmenterait sensiblement celui du dépouillement, et serait un délai pour la fraude. En plus des garanties qui ont trait au secret du vote, l'enveloppe a l'avantage précieux d'empêcher le vote multiple.

Puis l'article 2 de la proposition venait compléter « l'insuffisance de l'enveloppe », suivant le mot de M. Buffet, en stipulant qu'« il serait établi dans chaque salle de vote, par les soins du maire de la commune, un ou plusieurs dispositifs permettant aux électeurs de s'isoler pour mettre leur bulletin sous enveloppe ». Conçu dans ces termes, l'article 2 répondait aux objections dont il avait été l'objet.

On avait dit : « Les cabinets d'isolement coûtent assez cher à construire, et ce sera grever, dans beaucoup de communes rurales, le modeste budget, qui n'est déjà pas trop riche. » A cela, l'article 2 répondait par l'imprécision voulue du mot « dispositif. » Il était clair comme le jour que, s'il n'y avait pas de chambre pour l'isolement attenante à la salle de vote, il suffisait, au besoin, d'un rideau dans un angle, les deux parois du mur remplaçant celles d'une cabine.

Les articles suivants réglementaient le caractère des enveloppes : elles devaient être opaques, timbrées du sceau de l'Etat, non gommées et à type uniforme pour chaque collège ; en un

mot, nous retrouvons là les dispositions de la loi belge. De plus, les enveloppes devaient être remises à chaque électeur, « non à son entrée dans la salle du scrutin, » mais « dans la salle de scrutin », sans doute pour qu'il les reçût au dernier moment, et qu'elles fussent ainsi soustraites à l'éventualité des contacts frauduleux de l'entourage.

Le projet précisait ensuite la façon dont l'électeur prenait part au vote. Dès son entrée dans la salle, à une table à part, sur le vu de sa carte électorale, un distributeur qualifié, un membre du bureau ou le garde champêtre, par exemple, lui délivrait l'enveloppe. L'électeur se rendait à l'isoloir, et de là à l'urne. Il revenait, son bulletin placé dans l'enveloppe, et, après que le président avait constaté, sans y toucher, que l'électeur ne tenait dans sa main qu'une seule enveloppe, celui-ci l'introduisait dans la boîte de scrutin.

La prescription, inscrite dans la proposition Ruau, pour l'électeur de mettre lui-même son enveloppe dans l'urne, était d'une grande importance. On sait, en effet, par l'étude de l'Allemagne, combien les auteurs de la réforme électorale de 1903 y attachaient de prix, sans avoir pu toutefois obtenir gain de cause sur ce point. C'est que, faute de cette prescription, les marques extérieures que les fraudeurs du bureau faisaient au bulletin se transporteraient simplement à l'enveloppe, et le landon à graisser le doigt, le

pâté d'encre ou le pastel sous l'ongle continueront à avoir beau jeu.

Quant à l'obstruction éventuelle par le séjour prolongé intentionnellement dans l'isoir, ni la Chambre ni le Sénat n'y apportaient de texte spécial. Le Parlement estimait, à bon droit ce nous semble, que le président du bureau, en vertu de ses pouvoirs de police, avait toute latitude pour empêcher cette obstruction.

Le projet contenait enfin certaines dispositions tendant à assurer le secret du vote mieux que ne le fait le décret de 1852. C'est ainsi que l'article 5 remédiait au silence fâcheux de la loi actuellement en vigueur sur la forme des urnes, en venant édicter que, désormais, « les urnes ne devraient avoir qu'une ouverture destinée à laisser passer le bulletin muni de son enveloppe ». Nul doute que nos députés et sénateurs, en votant cet article, n'aient encore dans la mémoire le souvenir des urnes truquées et des fameuses soupières du second empire. C'est encore ainsi que l'article 8 définissait et autorisait les représentants des candidats que la loi belge (article 165 appelle « ses témoins ». Enfin, certaines pénalités frappaient toutes les personnes coupables d'avoir détruit ou soustrait des enveloppes, ainsi que les maires qui auraient négligé de préparer les isoires. Des peines étaient aussi encourues par tous les agents du pouvoir et les fonctionnaires administratifs et judiciaires reconnus coupables d'avoir abusé de leur autorité pour violer le

secret du vote ou pour porter atteinte à sa liberté.

Telles étaient les dispositions essentielles de la proposition soumise au Parlement par M. Ruau au nom de la Commission du suffrage universel de la Chambre « L'enveloppe et l'isoloir constituaient, selon le mot d'un membre de la Commission de la Chambre des députés, et des plus autorisés en l'espèce, M. Charles Benoist, « un minimum de garantie ». (*Officiel*, 28 octobre 1904.)

A coup sûr, ce projet aurait marqué un progrès décisif dans nos mœurs électorales.

Adopté par la Chambre des députés le 27 octobre 1904 et le 24 novembre 1905, par le Sénat les 20, 23 juin, 7 novembre 1905, et les 6 et 8 février 1906, le projet ne reçut pas définitivement de consécration effective par suite des élections législatives des 6 et 20 mai 1906. Beaucoup de députés pensaient qu'on était vraiment trop près des élections générales pour pouvoir réaliser ces innovations. Il faut dire aussi que certains d'entre eux se montraient plus soucieux de donner un témoignage platonique au secret du vote que de voir appliquer véritablement la réforme. Et voilà le principal motif qui a fait rentrer le projet dans les cartons du Palais-Bourbon.

Quoi qu'il en soit, il est manifeste qu'il est temps d'apporter un peu plus d'honnêteté autour des urnes électorales, et qu'il faut en finir avec

ce que Gambetta nommait « la sophistication du suffrage universel ».

Que nos représentants étudient sérieusement la question, qu'ils mettent tout parti pris de côté et qu'enfin ils nous apportent une réforme, sans quoi le public finira par croire, avec raison peut-être, qu'ils trouvent des avantages incontestables dans les fraudes qu'ils sont chargés de réprimer.

Des députés bien intentionnés viendront certainement¹ au cours de cette nouvelle législature, chercher les innombrables projets qui dorment au fond des cartons parlementaires : ils les rajeuniront et les habilleront à la mode du jour. Tout ce que nous pouvons souhaiter, c'est que, plus heureuses que leurs devancières, non seulement ces propositions nouvelles soient confiées aux bonnes grâces d'une commission bienveillante, mais encore aussi qu'elles reçoivent le veto du pouvoir exécutif. Il est temps d'opérer cette réforme d'honnêteté électorale. La République repose sur la démocratie : la démocratie intégrale doit être loyale ou ne pas être. Tant pis pour ceux qui s'en inquiètent. La morale des élections tient de moins en moins dans la vieille formule barbare : « Aux vainqueurs les dépouilles ! »

1. Déjà, la Commission du suffrage universel de la Chambre a repris, dans sa séance du 28 novembre 1906, la proposition de M. Ruau, et a même chargé d'un rapport sur la question M. Joseph Reinach.

LIVRE V

Du vote secret dans certaines élections particulières

CHAPITRE I^{er}

ÉLECTION DES BUREAUX DES CHAMBRES

Pour qu'une Chambre puisse valablement délibérer, il faut qu'elle ait un bureau et un règlement. Par l'installation du bureau, l'assemblée se constitue. Tout bureau comprend nécessairement, outre le président et les vice-présidents, des questeurs et des secrétaires.

L'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 donne aujourd'hui aux Chambres le droit d'élire leur bureau. Le Président du Sénat et le Président de la Chambre des députés sont élus au scrutin secret et individuel ; les vice-présidents, les questeurs et les secrétaires le sont au scrutin secret et collectif. Les règles du décret du 2 février 1852 sont applicables aux élections faites par les Chambres elles-mêmes.

En principe, les députés et les sénateurs viennent déposer, à tour de rôle, leurs bulletins dans l'urne. Toutefois, l'appel nominal peut toujours être réclamé, et les noms des membres qui ont répondu à l'appel sont inscrits au **Journal officiel**, si la Chambre le décide.

Pour voter, les membres des Chambres prennent une boule de contrôle et une enveloppe

dans laquelle ils enferment leur bulletin ; l'enveloppe non cachetée est jetée dans l'urne du scrutin ; la boule, dans l'urne qui porte l'inscription du contrôle.

Les règlements de la Chambre des députés emploient la formule : « Chaque membre dispose. » Malgré cette règle, il est d'usage que l'un des secrétaires se tienne près de l'urne de contrôle ; les secrétaires reçoivent les bulletins et les boules des mains des votants ; ce sont eux qui les déposent dans les urnes. Au Sénat, au contraire, les électeurs placent eux-mêmes leurs bulletins dans l'urne.

Tandis qu'au Palais-Bourbon, l'urne servant à l'élection est située sur la tribune et l'urne de contrôle sur le bureau des secrétaires, au Luxembourg, les deux urnes sont toujours sur la tribune.

L'habitude parlementaire exige que les bulletins soient placés sous enveloppe. Qu'arriverait-il donc, si des bulletins étaient trouvés sans enveloppe ? La question s'est présentée à la Chambre des députés, et a été débattue dans la séance du 13 juin 1887¹.

On procédait alors à l'élection d'un vice-président. L'opération électorale était commencée depuis un moment déjà, quand un des secrétaires vit des bulletins sans enveloppe. Le bureau de la Chambre, à l'unanimité, déclara qu'il n'y avait pas lieu de suspendre les opérations. Des

1. *Officiel*, 13 juin 1887.

irrégularités semblables s'étaient déjà produites, et, plusieurs membres étant partis de la salle, c'était les priver du droit de vote au cas où on recommencerait l'élection. Comme, au dépouillement, il n'y avait que deux voix de majorité le bureau consulta la Chambre. M. Périllier proposa de déclarer les bulletins nuls. M. Rodal prétendit, de son côté, que l'article 8 du règlement n'avait pas prescrit le secret à peine de nullité. Bref, un vif débat s'éleva, et la Chambre clôtura la discussion en décidant que les bulletins étaient valables ¹.

L'article 22 du décret de 1852 interdit la distribution dans la salle de vote. Dans la séance de l'Assemblée nationale du 15 février 1875², les opérations électorales pour l'élection des sénateurs inamovibles étaient commencées depuis environ une heure quand le président, le duc d'Audiffred-Pasquier, crut qu'il était de son devoir de faire la remarque suivante : « De nombreuses protestations me signalent ce fait : des bulletins sous enveloppe sont distribués dans cette salle. Certains y voient une atteinte à la liberté des votes. Or, aux termes de l'article 58 du règlement, les élections se font au scrutin secret. Je prie mes collègues de cesser toute distribution. »

1. Il résulte des propos échangés que la disposition qui prescrit de mettre les bulletins sous enveloppe n'est pas tellement impérative que la nullité du scrutin doive être prononcée *de plano*, si certains bulletins sont déposés sans enveloppe.

2. *Officiel*, 15 février 1875.

En vain, un sénateur, M. Paris, demanda la parole. Pendant les scrutins, toute discussion est interrompue. La distribution des bulletins cessa aussitôt ; mais, à la fin du scrutin, M. Paris monta à la tribune et déposa une protestation : L'article 21 est formel et stipule que les bulletins doivent être préparés en dehors de l'Assemblée. Le Sénat, consulté, par 344 voix contre 322, prononça la validité des opérations.

Il est d'usage, dans les deux Chambres, au cas où un électeur ferait connaître son vote, que le président de l'assemblée inflige un blâme au député ou sénateur coupable. La question a été ainsi résolue dans la séance de la Chambre du 22 novembre 1892.

Toutes les règles du décret de 1852 relatives à l'épaisseur et à la couleur des bulletins, ainsi que celles concernant l'urne électorale et l'incinération, reçoivent leur application en matière d'élection du bureau des Chambres. Ajoutons que les bulletins blancs ne sont pas comptés comme suffrages, et sont déduits du chiffre d'après lequel se calcule la majorité absolue. Mais nous renvoyons, pour de plus amples détails, à ce que nous en avons déjà dit ailleurs. (Voir Livre II.)

CHAPITRE II

DU SCRUTIN PUBLIC DANS L'ÉLECTION DU BUREAU DES CHAMBRES

Ainsi que nous venons de le voir, l'élection du bureau des Chambres se fait au scrutin secret. Jusqu'à ces temps derniers, on n'avait jamais songé à transformer le mode de votation. Il a fallu l'approche de l'élection présidentielle de janvier 1906 pour que l'idée du vote public prît naissance.

Dans la séance du 12 décembre 1905, M. Gouzy présenta à la Chambre des députés le projet de résolution suivant¹ : « La Chambre, résolue à substituer le vote public au vote secret pour l'élection de son bureau, compte sur le gouvernement pour ne point user de son droit de clôture avant qu'il ait été statué sur le rapport de la commission de règlement. » Ce projet de résolution était la suite de la proposition présentée, quelques jours après la nomination de M. Doumer à la présidence de la Chambre des députés, par MM. François Fournier et Philippe Dauzon, et qui tendait à remplacer le scrutin secret par le scrutin public

1. *Officiel*, 12 décembre 1905.

dans l'élection du bureau des Chambres. Le projet de résolution portait les signatures de MM. Gouzy, Muteau, Barthou, Puech et Sarrien. Finalement, il fut repoussé par la Chambre à 8 voix de majorité, par 286 voix contre 278.

Les principaux arguments présentés en faveur de la publicité des scrutins peuvent ainsi se résumer :

Il est indispensable tout d'abord que chacun ait la responsabilité pleine et entière de ses actes ¹, lorsqu'il s'agit de votes politiques. Un député doit rendre compte de toute sa conduite à ses électeurs. Le scrutin secret prête à toutes les compromissions, et tel député qui, se sentant suivi de l'œil par ses électeurs, aurait peur de voter pour X ou Y, dont il est le client ou le prisonnier, se sent tout à fait à l'aise avec le vote secret. Il est gênant, dit-on, de se prononcer sur des questions de personnes : un député n'a-t-il que des devoirs agréables à remplir ? Les députés et sénateurs votent bien publiquement quand il s'agit de renverser un ministère, quand il s'agit de valider, et ce qui est pis, d'invalidier les nouveaux élus. Il est assurément plus pénible de mettre à la porte un collègue qui a siégé sur les bancs de la Chambre que d'élever au fauteuil présidentiel un de ses collègues. — Seuls les hommes timides n'osent pas faire concorder

1. C'est là un argument qui a été développé longuement devant la Commission par M. Cruppi.

leurs actes avec leurs paroles. Il n'y a rien, du reste, de contraire aux lois constitutionnelles de 1875, à vouloir introduire le scrutin public : on n'y trouve pas un mot impliquant la nomination des bureaux au scrutin secret.

Il est certain, à notre avis, que chacun de ces arguments ne manque pas de valeur. Sans doute, il est très bon qu'un député soit rendu responsable, vis-à-vis de ses électeurs, de tous ses votes, surtout quand il s'agit d'opérations électorales qui peuvent avoir une répercussion sur un peuple entier, comme l'élection du président de la Chambre des députés et, partant, du président de la République.

Nous comprenons bien aussi la situation pénible de nos parlementaires, obligés d'invalidier à bulletin ouvert. Mais là cependant, on nous permettra de croire à l'utilité du scrutin public. En matière de validité d'élection, à proprement parler, on doit faire abstraction des questions personnelles. C'est au point de vue infiniment supérieur de la politique générale de la nation et de la légalité que les Chambres sont juges. Si les invalidations avaient lieu au vote secret, on pourrait toujours craindre qu'une majorité, quelle qu'elle soit, manquât d'impartialité et s'entendit à l'avance pour invalider les députés et sénateurs de l'opposition. Il n'y a aucune analogie à établir entre les invalidations et l'élection des bureaux des Chambres au vote public.

Il est non moins sûr que les lois constitutionnelles de 1875 n'impliquent pas la nomination des bureaux au scrutin secret. Elles ont laissé aux Chambres le droit de faire elles-mêmes leurs règlements, et celles-ci auront le droit, le jour où elles le voudront, d'opérer la substitution du vote public au vote secret. La proposition Dauzon-Fournier était donc complètement légale.

Le vrai danger de la publicité se trouve, à notre sens, dans les conséquences elles-mêmes du vote émis. Un président élu au scrutin public grouperait derrière lui une petite troupe à laquelle il réserverait ses faveurs, et trop souvent, il exclurait impitoyablement ses adversaires. Or le premier devoir d'un bon président, c'est l'impartialité. Sans doute, si nous vivions dans un âge d'or, où tous les hommes seraient parfaits et où la rancune aurait disparu de la terre, nous souscririons bien franchement à l'introduction du vote public, qui nous apparaît comme un idéal inaccessible. Mais vu l'état actuel des mœurs parlementaires, le scrutin secret nous semble préférable. Ce scrutin a fait, au surplus, ses preuves, et, sauf de très rares exceptions, condamnables, nous le reconnaissons, les présidents et les bureaux des Chambres ont toujours répondu à ce que réclamait l'assentiment populaire.

Nous saisissons d'autant mieux la solution qui a prévalu à la Chambre des députés, que cette innovation parlementaire avait pour but évident

quoique non officiellement avoué, d'écarter de la magistrature suprême un homme qui inspirait à certains des doutes sur ses convictions et des craintes sur sa conduite future.

Nos députés ont voulu faire comprendre aux auteurs de la proposition que les lois d'exception, c'est-à-dire les lois faites contre un seul homme, sont indignes d'un grand pays. Les lois doivent avoir pour but unique l'intérêt général, et non des questions de personnes.

C'est une question de conscience de savoir si l'on peut faire une loi d'exception, car rien n'est plus dangereux que des lois de ce genre, qui se retournent souvent, l'histoire est là pour le prouver, contre leurs auteurs.

CHAPITRE III

DU SCRUTIN PUBLIC DANS L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

D'après l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par la Chambre des députés et le Sénat , réunis en Assemblée nationale. L'article 2 ne spécifie pas le mode de scrutin. On en a conclu que le Président de la République devait nécessairement être élu au scrutin secret. Si l'article 2 de la loi de 1875 n'a rien dit, c'est qu'il s'en rapportait aux usages antérieurs. Or les élections des bureaux des Chambres s'étant toujours faites, depuis la Restauration, au vote secret, nos constituants n'avaient certainement en vue que ce système de votation, et si seulement ils avaient songé un instant qu'on pût se servir du vote public pour l'élection du chef de l'Etat, ils eussent formulé la règle en termes précis. Le secret du vote, ici, est d'ordre constitutionnel, et si l'on voulait se servir du vote public pour l'élection du Président de la République, il faudrait auparavant reviser les lois constitutionnelles et réunir les deux Chambres en Assemblée nationale.

Telle est la thèse, strictement juridique, qui a rencontré l'appui de plusieurs personnalités éminentes en droit public, au Parlement et ailleurs ¹.

A cette thèse, nombre de parlementaires en opposent une autre. Selon eux, il semble difficile d'admettre que, si à la veille d'un Congrès, les deux Chambres, séparément, se prononçaient pour l'élection au scrutin public, le Congrès d'élection présidentielle fût incompétent pour interpréter dans le même sens l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, malgré les précédents contraires. L'Assemblée nationale de 1884 a admis les règlements de 1849 et de 1871. Or on n'y pourrait trouver nulle part un mot exigeant impérieusement le secret ². Le Congrès de Versailles, émanation des deux Chambres, doit logiquement s'approprier les règles intérieures, communes aux deux. Peut-on sérieusement admettre que le Sénat et la Chambre des députés, réunis en Assemblée nationale pour procéder à l'élection du chef de l'Etat, se voient dans la nécessité de conserver un mode de scrutin condamné par chaque Chambre isolément ? L'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 indique uniquement comment aura lieu l'élection du Président de la République ; il ne précise

1. Cette thèse a été particulièrement soutenue devant la Commission de la Chambre par M. Georges Leygues.

2. C'est l'argument qu'opposait M. Ranc, dans le *Radical*, à M. Georges Leygues. — *Radical*, 29 novembre 1905.

rien autre. En imposant le secret comme règle absolue, on lui fait dire beaucoup plus qu'il ne dit. La question n'est pas d'ordre constitutionnel.

C'est entre ces deux thèses que nous avons à choisir. La question que nous allons résoudre peut donc se poser ainsi : « Est-ce violer la Constitution de 1875 que de procéder à l'élection du Président de la République au vote public, ce mode de scrutin étant passé dans les mœurs parlementaires pour l'élection des bureaux des Chambres ? » Autrement dit : « L'article 2 de la loi du 25 février 1875 commande-t-il, à peine de nullité, le secret du vote ? »

La réponse à fournir est d'autant plus délicate qu'il n'y a aucun texte précis et que le débat roule avant tout sur des présomptions juridiques.

Pour notre part cependant, nous inclinons à croire que le secret est constitutionnel, fondant principalement notre avis sur les arguments historiques des auteurs de la première thèse. De plus, selon nous, il n'y a aucune analogie à établir entre le Congrès de 1884, qui était avant tout une assemblée de revision ayant droit de délibération et le Congrès d'élection présidentielle. Le Congrès de 1884 restait libre d'admettre tel règlement qui lui convenait le mieux, tandis que l'Assemblée nationale, chargée de procéder à l'élection du Président de la République, ne possède aucun droit d'interprétation.

Mais, tout en reconnaissant le caractère constitutionnel du secret, la question peut se poser subséquemment de savoir s'il ne serait pas bon de substituer le vote public au vote secret dans l'élection du chef de l'Etat.

Sur ce second point, nous nous montrons très affirmatifs en déclarant que nous ne le pensons pas.

Le Président de la République, de par la fonction même qu'il occupe, doit rester impartial, et écouter avec la même bienveillance les revendications formulées par tous les partis sans distinction, du moment qu'il s'agit de la grandeur du pays. Il ne doit pas être l'élu d'une fraction du Parlement, mais de la France tout entière. C'est ce que comprenait très bien le Président de la République Loubet, lorsque, après son élection de 1899, il répondait au président du Conseil Dupuy, qui le félicitait : « Placé au-dessus des querelles de partis, arbitre institué par les lois constitutionnelles, le Président de la République doit entendre les avis et les conseils de tous les représentants de la nation, avant de prendre les décisions que dicte l'intérêt supérieur de la Patrie et de la République. » Ce sont là de sages paroles qui font grandement honneur à celui qui les a prononcées, et qu'on ne saurait trop méditer. Le scrutin public ramènerait le choix du chef de l'Etat à une vulgaire question de personne.

CHAPITRE IV

DE L'ÉLECTION DES BUREAUX DES CHAMBRES A L'ÉTRANGER

A. — Angleterre

En Angleterre comme en France, la Chambre des Communes élit son bureau. Les vice-présidents, questeurs et secrétaires sont toujours nommés au vote secret.

Seule l'élection du président présente des particularités intéressantes. Tantôt, en effet, il est nommé au scrutin public, et tantôt au scrutin secret. Voici comment se passent les choses¹ : un membre de la Chambre des Communes s'adresse au clerk qui remplit en attendant les fonctions de président et lui propose qu'un tel monte au fauteuil présidentiel comme speaker. Cette motion est appuyée par des membres influents de la Chambre, et généralement par le leader. Si la Chambre, alors par un vote verbal, appelle au fauteuil le candidat désigné, il y est conduit de sa place par le membre qui a proposé sa candidature ou par le leader. On procède au

1. PIERRE, ouvrage cité, page 408. — MOREL-DUPEYRÉ, *Des usages du Parlement anglais*, page 9.

vote par un appel à mains levées. — Si, au contraire, plusieurs membres sont proposés pour le poste de speaker, on discute leurs titres. Puis on procède à un vote secret, et celui qui obtient la majorité des suffrages prend place au fauteuil. Il adresse ses remerciements à la Chambre, et un membre autorisé y répond.

Toutes les règles de l'act du 18 juillet 1872 sont applicables, sauf très peu de modifications, aux élections du bureau de la Chambre des Communes. Il n'y a pas ici d'isoloirs, et les opérations électorales sont administrées par le clerk.

B.¹— Allemagne

Les élections au bureau du Reichstag allemand se font au scrutin secret¹. Les bulletins de vote sont fournis par l'Etat. Chaque député, pour voter, remet son bulletin plié et fermé. Les bulletins ne sont pas, comme chez nous, enfermés sous des enveloppes.

L'élection du président et des vice-présidents a lieu d'une façon bizarre : la majorité absolue est nécessaire ; la majorité relative suffit en ce qui concerne les questeurs et les secrétaires. Si le premier tour, pour l'élection du président ou du vice-président ne donne pas de résultat, un second tour est fait entre les cinq candidats qui ont obtenu le plus de suffrages. Si le second

1. PIERRE, ouvrage cité, page 409.

tour ne donne pas non plus de résultat, le ballottage a lieu entre les deux candidats qui sont arrivés en tête de la liste. En cas de partage de voix, le président tranche la question par un tirage au sort. Si, dans l'élection des questeurs et des secrétaires, il y a égalité de voix, c'est encore le sort qui décide.

C. — Danemark

Alors que le Danemark pratiquait encore, dans ses élections, le scrutin public, la règle du secret des votes était appliquée depuis longtemps déjà dans les élections du Rigsdag ¹.

Le Parlement danois procède aux nominations de personnes « par un scrutin de proposition », au moyen duquel il tâche d'assurer la représentation des minorités. Voici, du reste, un extrait du discours de M. Rodolphe Daresté, à la séance de la Société de Législation comparée du 8 mars 1876, sur la façon dont se passent les opérations électorales : « On divise le nombre des suffrages exprimés par celui des candidats à élire, et on prend le quotient pour base des opérations à faire. Quand les bulletins sont déposés dans l'urne, le président les tire un à un et lit le premier nom écrit sur chacun ; les secrétaires en tiennent note. Les bulletins commençant par le même nom sont mis ensemble, et, dès qu'un nom

1. Discours de Rodolphe Daresté à la Société de législation comparée, le 8 mars 1876.

atteint le chiffre du quotient, on cesse d'en donner lecture. On vérifie ensuite le nombre des bulletins et le membre dont le nom est ainsi sorti est élu. On passe ensuite aux autres bulletins en ne tenant aucun compte de celui qui est déjà élu. » Comme on le voit, c'est le système de la représentation proportionnelle qui a été introduit dans les élections du Rigsdag danois. Ce procédé garantit très sincèrement la représentation des minorités. Tout ce que l'on peut regretter, c'est que la loi du 1^{er} février 1901, qui a substitué là-bas le vote secret au vote public, n'ait pas cru devoir aller plus loin dans la voie de la réforme électorale, et n'ait pas étendu aux élections ordinaires les règles pratiquées dans les élections du Rigsdag.

D. — Belgique-Espagne

En Belgique¹, les élections des bureaux de la Chambre et du Sénat se font absolument comme en France. Nous renvoyons donc purement et simplement à ce que nous avons dit *supra*.

Il en est de même pour les élections de la Chambre des députés espagnole.

E. — Chili

Au Chili, les élections des bureaux des Chambres et du Président de la République ont lieu au scrutin secret.

1. PIERRE, ouvrage cité, page 409.

Le vote public a bien été réclamé, mais sans aucun succès, quelques mois avant l'arrivée au pouvoir du président Jerman Riesco¹. Tout au plus a-t-il recueilli une trentaine de voix.

Etats-Unis

Aux Etats-Unis², la Chambre des représentants et le Sénat élisent leur bureau. L'élection du président de la Chambre présente une importance considérable, vu les pouvoirs que confère la fonction. Comme on l'a dit fort justement, le président de la Chambre des représentants est le second personnage politique des Etats-Unis.

Le vote est toujours secret, et, à part cette différence, les opérations électorales se font comme en Angleterre.

Quant au Président de la République américaine, il est nommé au scrutin secret, suivant les règles adoptées par chaque Etat de l'Union. L'élection a lieu à deux degrés, et les électeurs secondaires reçoivent des électeurs primaires un mandat impératif de voter en tel sens.

Ces règles reçoivent parfois aussi leur application en ce qui concerne les bureaux des Chambres des Etats particuliers³.

1. Rapport Gouzy sur le scrutin public dans l'élection du bureau des Chambres.

1. PIERRE, ouvrage cité, page 409.

2. On sait en effet que chaque Etat de l'Union américaine, tout comme le gouvernement fédéral, possède un Sénat et une Chambre des représentants. Il en serait de même encore dans quelques grandes cités américaines.

CONCLUSION

Arrivé au sommet de cette étude, il importe maintenant d'en dégager une conclusion précise.

Nous avons constaté, au cours de cet ouvrage les imperfections nombreuses de la loi française. Grand encore aujourd'hui est le nombre de ceux qui, dans les petites localités surtout, cherchent à supprimer la liberté des électeurs en pénétrant le secret du vote. Quand les électeurs subissent des menaces ou reçoivent de l'argent pour voter en faveur d'un candidat, il y a bien là acte de corruption électorale prévu par l'article 38 du décret de 1852. Mais la difficulté d'apporter la preuve en justice fait que l'on recourt à l'action pénale de moins en moins, et les plus scandaleuses violences de la liberté électorale sont tolérées.

Le suffrage universel n'est pas davantage moralisé par les invalidations. Pour les élections parlementaires, les Chambres obéissent à des tendances variables, suivant les époques. La politique qui consiste à passer l'éponge au lendemain des périodes électorales a généralement prévalu.

L'examen du Conseil d'Etat et du conseil de préfecture serait rigoureux, n'étaient les difficultés des preuves. Les circonstances de dépendance qui ont obligé un électeur à déposer dans l'urne un suffrage autre que celui qu'il y aurait mis s'il avait été libre, l'empêcheront également de pouvoir apporter son témoignage. Les juridictions administratives n'ont donc le plus souvent sous les yeux que des certificats relatant les ondit, et les enquêtes qu'elles peuvent ordonner n'apportent pas toujours des résultats rigoureux. Bien des élections dans lesquelles la majorité n'est acquise qu'à l'aide d'un appoint de bulletins reconnaissables, assurant l'efficacité de la pression ou de la corruption, échappent à l'annulation.

La prescription d'après laquelle le bulletin doit être blanc et sans signes extérieurs, permet de différencier à l'infini les bulletins. Les moyens de reconnaître les votes des électeurs indépendants sont très variés : la jurisprudence du Conseil d'Etat nous en offre en quelque sorte le tableau. La plus ou moins grande épaisseur, la couleur plus ou moins blanche en trahissent vite le sens et les rendent facilement reconnaissables.

Ne vaudrait-il pas mieux imposer un papier uniforme et officiel, fourni par l'administration, comme cela se pratique dans certains pays ? Pour notre part, nous approuverions pleinement une semblable initiative.

A l'heure actuelle, tel vote se trouve imposé à certains électeurs , par suite de la liberté qui est laissée de préparer les bulletins à l'avance.

On a vu de grands patrons, des chefs de syndicats ouvriers, écrire avant le scrutin, un certain nombre de bulletins au nom du candidat de leur choix, distribuer ces bulletins à des individus placés sous leur dépendance, puis les accompagner ou les faire accompagner jusqu'au moment précis où le vote avait lieu. De la sorte, il devenait matériellement impossible à ces citoyens de voter librement et selon leur conscience. Ce sont là des abus qu'on ne saurait trop blâmer.

Pour obvier à cet inconvénient, les électeurs ne devraient recevoir leurs bulletins qu'au moment de leur entrée dans la salle de vote : ce serait un moyen de les protéger contre les indiscretions de l'entourage.

Mais supposons, comme le prescrivait la loi française du 19 avril 1831, que l'emploi d'un papier de vote de type uniforme et officiel soit passé dans nos mœurs électorales et qu'une disposition légale soit venue édicter que, dorénavant, les bulletins ne seraient reçus qu'au moment de l'entrée des électeurs dans la salle du scrutin, tout danger serait-il écarté ?

Il faudrait encore, si on voulait véritablement empêcher toute pression, interdire les stationnements autour des urnes : chaque électeur ne devrait rester dans la salle que juste le temps nécessaire pour déposer son bulletin.

On nous objectera : « Mais ces précautions prises, il vous reste à mettre l'électeur à l'abri de tous les regards, pour lui permettre de voter en toute indépendance. »

Nous souscrivons entièrement à cette manière de voir, et le remède désirable en l'espèce nous paraît être dans l'établissement des cabines d'isolement, à l'exemple de ce qui se passe en Belgique et en Allemagne, par exemple. Seuls les isoloirs permettent à l'électeur de choisir librement son bulletin : ils libèrent physiquement sa personne en le soustrayant aux conduites à l'urne, et ils le libèrent moralement en isolant, au moment décisif, sa conscience civique en face du nom du candidat de son choix. Et qu'on ne nous oppose pas les dépenses résultant de l'installation des isoloirs ! Nous ne pouvons que répéter ici ce que nous avons déjà dit ailleurs : point n'est besoin de faire de grands frais : un paravent, un simple rideau suffit pour placer l'électeur à l'abri des indiscretions dont il est l'objet. Nous ne revenons pas sur l'objection ordinaire, tirée de la complication qui résulterait des opérations électorales, si la cabine d'isolement était admise. Les isoloirs ont reçu la sanction de l'expérience dans les pays de suffrage universel, comme la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Chili, ou à peu près universel comme l'Angleterre, et même, à y bien regarder, dans le nôtre, depuis la loi du 8 juillet 1890, qui prescrit (article 9, § 5) des enveloppes officielles pour l'élection des

délégués mineurs. Il a été prouvé que ces dispositions sont pratiques et qu'elles augmentent beaucoup le secret du vote, condition présentement indispensable de sa liberté. Aucune difficulté n'est apparue chez les ouvriers mineurs dans l'emploi des isoloirs : pourquoi veut-on qu'il n'en soit pas de même chez les paysans et les petits bourgeois, tous très soucieux de se voir délivrer des procédés de pression ? Moins les cloisons coûtent cher et plus il est facile de les multiplier. De cette façon, les opérations électorales ne se trouvent pas allongées.

Une autre disposition non moins essentielle que les isoloirs, c'est l'emploi des enveloppes. Est-ce là, comme l'objectait déjà Charles Ferry, pousser les électeurs ruraux à l'abstention ? Nos paysans, « avec leurs doigts durcis par le travail », sont-ils donc incapables de mettre un bulletin sous une enveloppe sans la déchirer, ainsi qu'on l'a maintes fois répété depuis ?

Qu'on aille donc les voir, à un bureau de poste, mettre un mandat dans une lettre, et le tout dans une enveloppe. Les doigts ont beau être rudes, ils savent le prix de ce qu'ils ont gagné, et ils ne déchirent pas plus l'enveloppe que le mandat. Ils sauraient, du reste, le prix d'un bulletin de vote. Nos travailleurs n'ont pas les mains plus lourdes que ceux de l'Allemagne.

De cette objection et d'autres que l'on fait aux enveloppes, on en voit très bien la source : ce sont le plus souvent des chicanes recherchées

au meilleur fonctionnement du suffrage universel par la routine ou la défiance.

En tout cas, nous tenons à constater que, depuis vingt-cinq ans, ces deux dispositions de l'enveloppe et de l'isoloir ont été présentées au Parlement comme jumelles et se complétant l'une l'autre. Dès lors, elles sont apparues comme offrant une solution du secret et de la liberté du vote, dont la nécessité a trouvé des prôneurs dans les Chambres, avec une régularité significative, surtout au lendemain des consultations du suffrage universel. Car chacune d'elles, ainsi que l'observait fort judicieusement le Congrès du parti radical et radical socialiste tenu à Toulouse en 1904, a été une rude expérience de l'insuffisance des garanties matérielles contre la contrainte, l'intimidation et la corruption.

Mais nous ne comprendrions pas du tout une législation qui, sous prétexte de mieux garantir l'électeur, viendrait séparer ces deux dispositions, qui, pour nous, se complètent l'une l'autre, et édicterait le vote sous enveloppe, avec exclusion des cabines d'isolement. Car alors, si vous remettez des bulletins sous enveloppe à l'électeur, il lui est plus difficile qu'aujourd'hui de les retirer, et vous aggravez le mal que vous voulez justement amoindrir.

On nous dit : « Les enveloppes n'ont pas l'efficacité que vous leur attribuez ; il est toujours facile de constater l'obéissance des électeurs. On convient, par exemple, que telle enveloppe

portera tel signe de reconnaissance ; ce signe tout à fait conventionnel sera connu par l'électeur et la personne intéressée à lui dicter son vote, mais le bureau électoral se trouvera dans l'impossibilité , la plupart du temps, de le constater. De la sorte, les électeurs placés dans une certaine dépendance sociale ne seront jamais libres. »

Nous ne contestons pas la gravité de l'observation. Certes, tout péril n'est pas conjuré ; mais il suffirait de procéder au dépouillement à huis clos, en présence de témoins ou de personnes désignées par le sort, et le mal serait sensiblement diminué.

En définitive, les enveloppes et les isolements nous apparaissent, suivant le mot de M. Charles Benoist, comme « un minimum de garantie indispensable », le jour où l'on voudra sérieusement apporter un remède au secret du vote et combler les lacunes du décret de 1852.

D'autres dispositions de détail, telles que le dépôt direct de l'enveloppe par l'électeur dans l'urne, l'unité obligatoire d'ouverture à celle-ci, la présence des délégués des candidats, entoureront de garanties reconnues nécessaires, et qui semblent devoir être efficaces, sinon parfaites, la sincérité de l'ensemble des opérations électorales, en fortifiant le secret et la liberté du vote.

Quand toutes ces prescriptions seront adoptées par le Parlement, il y aura un progrès décisif de réalisé dans nos mœurs politiques. Sans doute,

le dernier mot ne sera pas dit, et il y aura encore beaucoup à faire ; mais on convient aisément qu'après cette première étape, le secret et la sincérité du vote seront mieux sauvegardés qu'aujourd'hui et ce sera déjà beaucoup d'avoir pu obtenir autant du législateur français.

Nous voulons croire, malgré toutes les vicissitudes que subissent d'ordinaire les propositions de ce genre, que la nouvelle Chambre, issue des élections de mai dernier, mieux inspirée sur ce point que les précédentes, saura enfin faire passer à l'état de réalité une réforme que la majorité du corps électoral souhaite ardemment voir aboutir.

C'est alors, mais alors seulement, que la réforme de nos mœurs électorales devra être poursuivie par le vote de nouvelles propositions de loi relatives à la corruption électorale.

Non moins efficaces et bien venues seront les mesures relatives à la réglementation de l'affichage électoral et à la limitation des frais électoraux, déjà proposées par MM. Henri Michelin (19 octobre 1897) et Chassaing (29 octobre 1897), et dont l'Angleterre nous offre un curieux et pratique exemple.

Certes, toutes les mesures que nous avons préconisées et toutes celles qui permettront aux candidats d'aller au peuple, et à celui-ci d'aller aux urnes, les uns avec moins de dépenses, l'autre avec plus de sincérité — sans avoir à parler ici du scrutin de liste et de la représenta-

tion proportionnelle — sont de nature à moraliser davantage le suffrage universel en le démocratisant. Le Parlement ne doit pas les perdre de vue.

Mais, en pareille matière, il ne faut pas courir trop d'aventures à la fois. Or tout est aventure, comme le disait M. Lintilhac au Sénat, dans ce qui modifie les allures électorales du peuple de France, si ombrageux en ses comices et dont c'est le cas de dire, là plus qu'ailleurs, avec le grand poète, qui fut des nôtres :

« Onde sans cesse émue,
Où l'on ne jette rien sans que tout ne remue ».

C'est pourquoi, avant toute autre réforme, avant, en particulier, de changer le mode de scrutin actuellement en vigueur, il importe de mieux protéger la conscience et l'indépendance des électeurs. Les enveloppes et les cabines d'isolement sont appelées par les vœux presque unanimes de l'opinion publique. Cet assentiment, aux trois quarts universel, se constate en effet à travers toute la presse après chaque consultation du corps électoral, depuis la *Petite République* et la *Dépêche de Toulouse* jusqu'à l'*Autorité*, en passant par le *Temps*.

Il s'est fait jour dans nombre de conseils et congrès politiques, Enfin, il a reçu une confirmation éclatante à la Chambre des députés par la réunion de tous les partis, en octobre 1904, par 521 voix contre 10.

Mais il est inutile d'insister davantage. Nous n'avons pas besoin de convaincre nos députés et sénateurs. Ils sont convaincus. Quelques-uns, peut-être le sont tellement, qu'ils hésitent à consacrer par la loi les garanties du vote libre et secret. Mais ces pusillanimités ou ces calculs inavouables ne doivent pas arrêter le vote des Chambres. Tous les partis qui s'adressent honnêtement au suffrage universel ont un égal intérêt à la sincérité des élections. Ils ne peuvent donc pas hésiter à consacrer un système qui inaugurerait une consultation plus franche et plus honnête du peuple de France.

Complétons le décret du 2 février 1852 en garantissant plus efficacement le secret et la liberté du vote ; élevons le niveau moral des masses, faisons en l'éducation, de façon que les ignorants n'admettent pas *a priori* des théories séduisantes en apparence, mais dangereuses, et nous aurons fait œuvre utile.

Trop heureux si, pour notre modeste part, nous avons attiré à nouveau l'intérêt sur une question qui, on ne saurait trop le répéter mérite tout spécialement l'attention du législateur. Sans doute, il y aura toujours, comme aujourd'hui, des actes de pression du clergé, des patrons et des socialistes ; les fonctionnaires continueront à brandir la candidature officielle, mais, ainsi que l'expérience l'a surabondamment démontré ailleurs, ces faits seront notablement diminués.

La France, pays de liberté par excellence, ne saurait rester plus longtemps en état d'infériorité sur plusieurs monarchies qui l'entourent

L'insuffisance des moyens préventifs du décret de 1852 est évidente pour tout esprit éclairé : celle des moyens répressifs, consécutive à l'autre, en est devenue scandaleuse. Et pourtant, l'acte électoral est, suivant le mot de l'abbé de Pradt, « l'une des choses les plus graves de ce monde ».

Peut-être pourra-t-on, une fois que l'air ambiant sera assaini autour de l'électeur, en venir alors au scrutin public préconisé par Stuart Mill et ses disciples ?

Mais, en attendant cette ère encore lointaine, travaillons de toutes nos forces à ce que l'électeur aille librement à l'urne. Faute de ce secret, c'est pour lui, dans trop de cas, la menace stigmatisée jadis par le général Foy, et qui sévit aujourd'hui sous les formes du chômage ou du boycottage : « Vote contre ta conscience, ou tu mourras de faim. »

Il est temps d'apporter un remède : l'honnêteté publique en profitera ; elle le réclame déjà à grands cris.

Vu :

Le Président de la Thèse,

L. LE FÜR.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Université de Caen,

E. ZEVORT.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
EXORDE.	1

LIVRE I^{er}

Du vote public ou du vote secret.	3
-----------------------------------	---

LIVRE II

Des mesures édictées par la loi française pour assurer
le secret du vote.

CHAPITRE I ^{er} . — DE LA PRÉPARATION ET DE LA DISTRIBUTION DES BULLETINS DE VOTE.	15
CHAPITRE II. — COULEUR ET ÉPAISSEUR DE BULLETINS.	19
CHAPITRE III. — REMISE ET PLIAGE.	23
CHAPITRE IV. — TRANSPARENCE ET PAPIER DES BULLETINS.	26
CHAPITRE V. — BULLETINS GOMMÉS.	29
CHAPITRE VI. — MARQUES ET RATURES ET BULLETINS MANUSCRITS.	33
CHAPITRE VII. — DE L'URNE ÉLECTORALE.	36
CHAPITRE VIII. — INCINÉRATION DES BULLETINS.	40
CHAPITRE IX. — DES FRAUDES ÉLECTORALES POU- VANT VICIER LE SECRET DU VOTE ET DE LEUR RÉPRESSION.	42
APPENDICE. — MENTIONS INJURIEUSES OU ÉTRAN- GÈRES CONTENUES DANS LES BULLETINS	49

LIVRE III

Le problème électoral en France et à l'étranger

	Pages.
CHAPITRE I ^{er} . — FRANCE.	55
CHAPITRE II. — AUSTRALIE.	61
CHAPITRE III. — ANGLETERRE.	64
CHAPITRE IV. — ETATS-UNIS.	73
CHAPITRE V. — ETAT DE NEW-YORK.	79
CHAPITRE VI. — CALIFORNIE.	82
CHAPITRE VII. — BELGIQUE.	84
CHAPITRE VIII. — PAYS-BAS.	92
CHAPITRE IX. — HONGRIE.	95
CHAPITRE X. — DANEMARK.	100
CHAPITRE XI. — SUISSE.	103
CHAPITRE XII. — GRÈCE.	108
CHAPITRE XIII. — SERBIE.	111
CHAPITRE XIV. — AUTRICHE.	114
CHAPITRE XV. — ITALIE.	117
CHAPITRE XVI. — ESPAGNE.	119
CHAPITRE XVII. — ROUMANIE.	121
CHAPITRE XVIII. — NORVÈGE.	123
CHAPITRE XIX. — ALLEMAGNE.	125
CHAPITRE XX. — PRUSSE.	132
CHAPITRE XXI. — BAVIÈRE.	135
CHAPITRE XXII. — BADE.	137
AVEC APPENDICE SUR LES AUTRES ÉTATS ALLEMANDS.	
CHAPITRE XXIII. — LE PROBLÈME ÉLECTORAL DANS CERTAINS AUTRES PAYS.	141

LIVRE IV

Etude des propositions parlementaires pour assurer la sincérité et le secret du vote

	Pages.
PROPOSITIONS Malézieux.	145
— Corne.	147
— Malézieux, Girard, Robert	148
— Griffe, Corentin, Guyho, Laporte, Folliot.	149
— Trouillot, Deville, Boysset, etc.	150
— Defontaine, Turiel, Le Hérissé.	151
— Pastre, Mollard, Constans.	152
— Ollivier, Ruau.	153

LIVRE V

Du vote secret dans certaines élections particulières

CHAPITRE I ^{er} . — ELECTION DES BUREAUX DES CHAM- BRES.	160
CHAPITRE II — DU SCRUTIN PUBLIC DANS L'ÉLEC- TION DU BUREAU DES CHAMBRES	165
CHAPITRE III — DU SCRUTIN PUBLIC DANS L'ÉLEC- TION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.	170
CHAPITRE IV. — DE L'ÉLECTION DES BUREAUX DES CHAMBRES A L'ÉTRANGER.	174
a) Angleterre.	174
b) Allemagne	175
c) Danemark.	176
d) Belgique, Espagne	177
e) Chili.	177
f) Etats-Unis.	178
CONCLUSION.	179



